



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO  
TRÓPICO ÚMIDO**

**MARIA ANTONIETA ROCHA DOS SANTOS**

**A MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA PORTUÁRIO BELÉM-VILA DO CONDE  
(entre competitividade e cidadania)**

**Belém  
2004**

**MARIA ANTONIETA ROCHA DOS SANTOS**

**A MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA PORTUÁRIO BELÉM-VILA DO CONDE  
(entre competitividade e cidadania)**

Dissertação apresentada ao Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, do Núcleo de Altos estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do grau de mestre em Planejamento do desenvolvimento.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Edna Ramos de Castro

Belém  
2004

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Santos, Maria Antonieta Rocha dos

A Modernização no sistema portuário Belém-Vila do Conde: entre competitividade e cidadania / Maria Antonieta Rocha dos Santos; Orientadora, Edna Maria Ramos de Castro. – 2004.

160 f.: il. ; 29 cm  
Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2004.

1. Portos – Regulação-Belém (PA). 2. Companhia das Docas do Pará - Trabalhadores. 3. Planejamento regional – Belém (PA). 4. Cidadania. 5. Interação social – Belém (PA). I. Castro, Edna Maria Ramos de, orientador. II. Título.

---

CDD 21. ed. 387.1098115

**MARIA ANTONIETA ROCHA DOS SANTOS**

**A MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA PORTUÁRIO BELÉM-VILA DO CONDE  
(entre competitividade e cidadania)**

Dissertação apresentada ao Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, do Núcleo de Altos estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do grau de mestre em Planejamento do desenvolvimento.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Edna Ramos de Castro

Aprovado em:

Banca examinadora:

Edna Ramos de Castro  
Orientador – NAEA/UFPA

Indio Campos  
Examinador – NAEA/UFPA

Maria José de Sousa Barbosa  
Examinador externo – ICSA /UFPA

Às minhas filhas Naiara Santos Pontes e Naiana Santos Pontes pela sensibilidade na compreensão da minha ausência, numa fase tão delicada e preciosa de suas vidas quanto é a adolescência.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por me permitir ver a oportunidade de crescimento e a todas as pessoas que direta e indiretamente participaram da construção do meu projeto de mestrado e ajudaram a torná-lo viável.

À colega do Curso de Mestrado, Socorro Gama pelo despreendimento em me apoiar na liberação do trabalho para o estudo.

À Companhia Docas do Pará, na pessoa de seu Diretor de Gestão Portuária, Sr. Nelson Simas, ao Sindicato dos portuários Pará e Amapá através do Presidente, Sr Carlos Rocha, à Diretoria do Sindicato dos Estivadores do Pará e do Sindicato dos Conferentes, à Delegacia regional do Trabalho, por meio do Auditor Fiscal, Sr. Antonio Farias, ao gabinete da vereadora Suely Oliveira na pessoa do Sr. João Virgílio que contribuiu com informações e dados valiosos na organização da pesquisa de campo.

Às colegas da Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social (SETEPS) pelo incentivo à busca da pesquisa acadêmica, ainda distante do nosso espaço de trabalho.

À amiga Zezé, pelo apoio incondicional ao meu processo pessoal e acadêmico nessa trajetória percorrida.

À Prof. Edna Castro por acreditar na possibilidade de realização desse estudo e contribuir para a minha formação.

## RESUMO

Este é um estudo sobre os impactos causados pela modernização no modo de regular e fazer a gestão dos serviços e do trabalho verificado no “sistema portuário Belém-Vila do Conde” a partir da década de 1990. Trata-se de uma descrição analítica que parte do cotejamento das experiências de modernização portuária verificadas nos portos da Europa e que ajudam a referenciar a análise do processo de modernização dos portos nacionais e o porto locoregional que passa a ser Vila do Conde, localizado no município de Barcarena no Pará. Ao observar a recente reestruturação produtiva ocorrida nas economias mais avançadas, identificam-se mudanças globais e locais nas infra-estruturas de transportes, onde o setor portuário integra a conexão entre produção, comércio e consumo, absorvendo os mesmos padrões de qualidade e competitividade exigidos pelo modo pós-fordista de produzir. O avanço do setor de serviços como forma de reprodução do capital e de instituição de uma nova centralidade para o trabalho vivo, impacta no sistema portuário de Belém e coloca em evidência um novo padrão de organização do porto, observado no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário - PDZ/1997, gerido pela Companhia Docas do Pará. Vila do Conde é um exemplo emblemático da mudança que vai desde o tipo de mercadoria transportada até o aumento da movimentação e de novas cargas no porto. Nesse processo fica evidente a redução do número de postos de trabalho, quer seja dos trabalhadores portuários avulsos, antes organizados em sindicatos e agora absorvidos pelo Órgão Gestor de Mão de Obra, quer seja dos empregados da administração portuária, cujo vínculo de trabalho se dava com a Companhia Docas do Pará e que passam a ser alvo do Plano de Demissão Voluntária-PDV. O PDZ/1997 inclui o projeto de ampliação do terminal privado da Companhia Vale do Rio Doce, em Vila do Conde, município de Barcarena, revela a complexidade das mudanças ocorridas no espaço do porto e o descompasso entre o discurso do planejamento estatal e as realidades encontradas no âmbito do trabalho portuário e da relação entre o porto e a cidade.

**Palavras -chave:** Reestruturação produtiva modernização. Porto. Cidade. Trabalho e Cidadania.

## ABSTRACT

This is a study on the impacts of modernization in order to regulate and make service management and work seen in the "system Bethlehem Port-Vila do Conde" from the 1990. This is an analytical description of that part of the collation of the experiences of modernizing port checked at ports of Europe and help to cite the analysis of the modernization of the national ports and port locoregional renumbered Vila do Conde, in the city of Barcarena Pará. Watching the recent restructuring process occurred in most advanced economies, it identifies changes in global and local transport infrastructure, where the port sector is part of the connection between production, trade and consumption, absorbing the same quality standards and competitiveness required by the post-Fordist mode of production. The advancement of the service sector as a means of reproduction of capital and establishment of a new centrality for live work, it impacts on the system port of Belem and puts in evidence a new pattern of organization of the port, observed in the Development Plan and Zoning Port - PDZ/1997, managed by the Dock Company Para Vila do Conde is an emblematic example of change that ranges from the type of goods transported to the increase of new cargo handling and port. In this process there is an evident reduction in the number of jobs, whether the temporary workers, first organized in unions and now absorbed by the Institution of Manpower, whether the employees of the Port Administration, whose working relationship it was with the Pará Dock Comapany and become the targert of the Plan of Voluntary Dismissal-POV. PDZ/1997. The project includes the expansion of the private terminal of Companhia Vale do Rio Doce, Vila do Conde, Barcarena, reveals the complexity of the changes in the port area and the gap between the discourse of state planning and the realities encountered within the port work and the relationship between the port and city.

**Keywords:** Economic restructuring and modernization. Port. City. Work and Citizenship.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Família de Navios Panamax e Pós-Panamax.....	39
Quadro 2 -	Movimentação de cargas nos maiores portos do mundo.....	40
Figura 1-	Das Rotas Transatlânticas.....	41
Gráfico 1-	Mundos de Produção Regional.....	53
Quadro 3-	Movimentação portuária dos principais portos do Mundo.....	72
Fotografia 1-	Porto de Belém no início do século XX.....	80
Fotografia 2-	Área Do Porto De Belém Antes da REVAP de 1990.....	84
Quadro 4 -	Desenho da arquitetura do Porto de Belém, antes da revitalização.....	87
Gráfico 2 –	Carga movimentada no porto de Belém 1995 a 2001.....	90
Gráfico 3-	Movimentação de cargas de Vila do Conde.....	94
Gráfico 4 -	Participação percentual na movimentação de cargas dos principais portos da CDP.....	95
Gráfico 5-	Resultado da privatização da operação portuária.....	100
Gráfico 6 -	Companhia Docas do Pará – Evolução do quadro de pessoal (1995 a 2001).....	131
Gráfico 7 -	Evolução da relação carga movimentada por empregado 1992 a 2001...	132

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Porto De Belém – Exportações Para O Exterior 1915 a 1966.....	78
Tabela 2 -	Cargas em trânsito movimentada no Porto de Belém – período 1915 a 1960	80
Tabela 3 -	Movimento de importação e exportação do Porto de Belém – 1911-1918.....	81
Tabela 4-	Projeção de movimentação de cargas a ser transferida de Belém para Vila do Conde.....	89
Tabela 5 -	Principais produtos de exportação do Pará.....	100
Tabela 6 -	Demonstrativo de mão de obra registrada no Ogm Belém-Vila do Conde	126
Tabela 7-	Impacto Sócioeconômico da modernização nos principais portos do mundo	130
Tabela 8-	Indicadores econômicos e financeiros.....	133
Tabela 9-	Demonstrativo de trabalhadores empregados nas Companhias Docas – Brasil.....	134

## **LISTA DE SIGLAS**

AHIMOR - Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental

AHITAR- Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia

ALBRÁS - Alumínio do Brasil

ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil

AITP - Adicional de indenização de trabalhador portuário avulso

BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDS - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAP- Conselho de Autoridade Portuária

CAS - Country Assistance Strategy (Estratégia de Assistência ao país do Banco Mundial)

CDP- Companhia Docas do Pará

CPH/PA- Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará

CSTM- Conselho Superior de Trabalho Marítimo

CVRD- Companhia Vale do Rio Doce

DNTA - Departamento Nacional de Transportes Aquaviários

DRT- Delegacia Regional do Trabalho

DTM - Delegacia de Trabalho Marítimo

ENASA- Empresa de Navegação da Amazônia

GEMPO - Grupo Executivo para Modernização Portuária

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

OCDE- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGMO- Órgão Gestor de Mão de Obra

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PDV- Plano de Demissão Voluntária

PDZ- Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

PIMOP- Programa Integrado de Modernização Portuária

PORTOBRAS- Empresa de Portos do Brasil

PPA - Plano Pluri-Anual

REVAP – Revitalização de Áreas Portuárias

SINDPORTO- Sindicato dos Portuários

SNAPP- Serviço de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará

SUNAMAM- Superintendência Nacional de Marinha Mercante

TEU's – Twenty Feet Equivalent Unit

TPA's- Trabalhadores Portuários Avulsos

UE- União Européia

UITP- Unidade de Inspeção do Trabalho Portuário

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 O DEBATE SOBRE MODELOS DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA</b> .....	19
2.1 A REGULAÇÃO EUROPÉIA DO PORTO INDUSTRIAL AO PORTO PÓS-INDUSTRIAL: O PÚBLICO E O PRIVADO EM DEBATE.....	19
2.2 A CRÍTICA AO MODELO DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA CENTRALIZADA NO ESTADO-NAÇÃO.....	24
2.3 O MODELO “CIDADE PORTUÁRIA”: PRODUTO DA ORGANIZAÇÃO COMPARTILHADA E DESCENTRALIZADA.....	30
2.4 <i>HUB PORT</i> : MODELO DO COMÉRCIO MARÍTIMO GLOBAL.....	38
<b>2.4.1 Logística: um elemento importante na modernização portuária</b> .....	42
<b>3 A REGULAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL</b> .....	44
3.1 O SISTEMA DE TRANSPORTE E OS PORTOS NO BRASIL.....	44
3.2 A MÉTRICA GLOBAL & MÉTRICA LOCAL NO ÂMBITO DO “NOVO REGIONALISMO”.....	48
<b>3.2.1 A vertente globalista</b> .....	48
<b>3.2.2 A vertente regionalista</b> .....	51
<b>3.2.3 A Nova regulação dos portos no Brasil: lei 8.630/93 (descentralização &amp; privatização)</b> .....	56
<b>3.2.4 A “Tropicalização” do Modelo Hub Port</b> .....	64
<b>4 REGULAÇÃO E GESTÃO DO PORTO DE BELÉM: A TRAJETÓRIA DE UM PORTO CORREDOR</b> .....	74
4.1 O PRIMEIRO GRANDE “CICLO DE MODERNIZAÇÃO” DO PORTO DE BELÉM.....	77
<b>4.1.1 A Regulação estatal centralizada do porto de Belém</b> .....	82
4.2 O SEGUNDO “CICLO DE MODERNIZAÇÃO”: O COMPLEXO PORTUÁRIO DO RIO PARÁ (Década de 1990).....	86
<b>4.2.1 Belém vila do conde: “o complexo portuário do rio Pará”</b> .....	92
<b>5 REGULAÇÃO E DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO NO SISTEMA PORTUÁRIO BELÉM-VILA DO CONDE: (ENTRE COMPETITIVIDADE E CIDADANIA)</b> .....	103

5.1 A RECENTRALIDADE DO TRABALHO: (DO MATERIAL AO IMATERIAL)	104
5.2 O PORTO COMO LUGAR DE TRABALHO.....	115
5.3 IMPACTOS DA “MODERNIZAÇÃO” PORTUÁRIA NA MÃO DE OBRA AVULSA.....	121
5.4 IMPACTOS DA “MODERNIZAÇÃO” PORTUÁRIA NA MÃO DE OBRA DA CDP.....	130
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>154</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A lógica de crescimento da economia mundial, a partir da formação de um amplo sistema financeiro e da ruptura do padrão monetário internacional regido pelo dólar, torna o consumo nos países em expansão econômica, principalmente na Europa e no continente asiático, análogo ao dos E.U.A. Isso ocorre em razão da inversão que se mostrou favorável aos investimentos internos, em busca de inovações tecnológicas, cujos objetivos são conquistados adotando uma política de redução dos custos do setor privado e dos gastos com o sistema de proteção social. Emerge nesse processo uma nova e eficiente divisão internacional do trabalho como força produtiva, principalmente pela qualificação desenvolvida em setores de ponta do grande capital.

As profundas transformações na forma de produzir, que iniciam nos anos de 1970 constituem parte do avanço das indústrias, em busca de novos mercados, sob um ambiente competitivo e que se traduz na criação de estratégias para reduzir custos, principalmente através da substituição do trabalho por equipamentos de ponta. No caso de setores da indústria, onde o uso intensivo de mão-de-obra se faz necessário, ocorre a realocação das atividades em áreas geográficas onde há maior tradição de baixos custos salariais e, portanto baixos níveis de cidadania. A chamada “terceira revolução indústria”, empreende um padrão tecnológico concentrado nas áreas de micro-eletrônica e informática, automação, desenvolvimento de materiais para a mecânica fina e de precisão (fibras óticas, biotecnologia). Tal movimento marca a passagem da fase industrial, para a fase pós-industrial nos países de economia mais avançada.

As inovações tecnológicas revelam uma verdadeira reestruturação produtiva a serviço da retomada do crescimento econômico. Tal fenômeno traz impactos que de um lado reduzem o número de postos de trabalho não qualificados, sob os efeitos da flexibilização e desregulamentação do trabalho. De outro lado, processa uma tendência policêntrica para a economia internacional, cujo objetivo passa a ser uma competitividade centrada no uso de inovações tecnológicas e de novos padrões de gestão empresarial.

Os territórios locais atingidos pelo movimento policêntrico da economia, passam a constituir novos pontos de integração dos diversos aspectos da produção. Nesse horizonte, a questão da modernização das infra-estruturas portuárias se coloca como parte integrante e integrada ao modo flexível de produzir. Para efeito do nosso estudo, isso implica na adoção de modelos de modernização portuária, cujas referências estão situadas no primeiro capítulo e

ajudam na reflexão sobre a trajetória das políticas públicas nacionais de infraestrutura, nas quais o porto absorve novas formas de organização de gestão e de trabalho.

A relação entre os portos e as cidades brasileiras pode ser apreendida na observação dos ciclos econômicos, que no caso específico da região Amazônica, ocorre desde o “Boom” da borracha, até a recente instalação dos grandes projetos minero-metalúrgicos. Nesse nível, o porto se constitui em um elo de intercâmbio entre a economia local/regional e os circuitos de comércio internacional.

Para entender os movimentos de modernização pelos quais passaram o espaço do porto em Belém, vale resgatar que desde o que aqui denominamos o “primeiro grande ciclo de modernização”, a “área do porto organizado” de Belém, se mostra como local de comando. Inicialmente sob o domínio da estrutura colonial, a sua localização na área mais central da cidade de Belém, o situa em uma zona urbana por definição.

Ao longo da trajetória histórica do porto de Belém, verifica-se que embora ele tenha se fixado no espaço urbano, não efetivou relações com a cidade. Esse fato pode ser traduzido no crescente isolamento do porto em relação à cidade, o que ocorre exatamente na passagem da “fase colonial” para a “fase industrial”, quando a cidade começa a perder sua identidade com as águas e o porto mantém uma relação funcional, menos com o desenvolvimento da economia local, e mais com a o grande capital internacional. A produção que passa pelo porto, tem seu vínculo com o comércio e a indústria exterior como corredor de matéria prima, posto que a Amazônia não passou pelo processo de industrialização tradicional.

O desenvolvimento da infraestrutura portuária desde o início do século XX manteve um padrão que ao ser atingido pela crise do “modelo desenvolvimentista”, recoloca sob novos paradigmas, o debate acerca da inserção do Brasil no circuito global de comércio. Na década de 1990, com a abertura econômica brasileira, a questão das infra-estruturas portuárias passa a fazer parte do movimento de modernização da economia e do Estado-nacional.

Sob um discurso de “ineficiência do Estado”, que associa de forma automática a desestatização à privatização, as infraestruturas portuárias são submetidas a reformas, centradas, por um lado, na descentralização e na privatização e por outro lado, na desregulação das relações de trabalho. Tal movimento impõe impactos ao território local em vários níveis, que vão desde a refuncionalização do espaço urbano, até então ocupado pelo porto, passando pelo padrão de urbanização da cidade, dado pela desterritorialização e reterritorialização do espaço do porto, até

as variantes da economia local implicadas nos níveis de emprego que afetam tanto os ‘trabalhadores avulso’, quanto os “trabalhadores da administração portuária”.

Observadas a diversidade de formas de planejamento público que marcam as recentes inovações na regulação das infra-estruturas portuárias de países europeus situamos as referências desse estudo, compreendendo a existência de dois modelos verificados na experiência internacional. A identificação dos dois modelos é feita por Cocco; Silva (1999), onde o primeiro é tido como “modelo *Hub Port*” e o segundo, a “*cidade portuária*”.

Nesse nível, são identificados diversos modos de relação entre setor público e setor privado, bem como, as práticas relativas ao planejamento dos territórios e a regulação do trabalho portuário. Combinadas, as realidades dos portos em nível inter-escalar demonstra-se como o movimento de modernização impacta na gestão da produção dos serviços e na regulação do trabalho portuário. As inter-relações identificadas nos níveis global, nacional e local revelam os nexos do movimento mais amplo de mutação do mundo do trabalho, em particular do trabalho portuário.

A razão da escolha do tema aqui desenvolvido se justifica, de um lado, por ser um debate recente, ainda pouco explorado em nível local, por outro lado, por contribuir para a construção da crítica ao “pensamento único” quanto à modernização portuária no Pará.

A hipótese inicial da pesquisa é que: o modelo de gestão do trabalho e da produção de serviços no porto, implementado com o novo estatuto dos portos, reduz os postos de trabalho e fragiliza a organização dos trabalhadores. Especificamente ao tratar das alterações observadas na passagem do espaço caracterizado como o porto de Belém ao sistema portuário Belém-Vila do Conde é possível identificar um padrão de desenvolvimento portuário que maximiza os efeitos exógenos em detrimento do desenvolvimento sustentado da cidade e da região, ao mesmo tempo em que altera substancialmente os modos de organização de trabalhadores portuários.

O objetivo geral é compreender os movimentos que influenciam o modelo de modernização do sistema portuário Belém Vila do Conde na década de 1990 e os impactos da nova regulação estatal implementada pela Lei 8.630/93. De forma específica: identificar e analisar os impactos registrados na gestão do trabalho empreendida pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e pela Companhia das Docas do Pará (CDP), verificando se tal mudança contribui para integrar o trabalho portuário em sinergias produtivas nos territórios locais sob inovadoras formas de cooperação social.

A metodologia de pesquisa está disposta em fases que podem ser didaticamente descritas como: Fase 1- levantamento exploratório e Revisão bibliográfica:

Para pensar a modernização portuária que envolve o sistema Belém - Vila do Conde –, focamos a década de 1990. O levantamento exploratório feito através de entrevistas abertas com representantes dos sindicatos portuários em Belém, com técnicos da CDP, da Delegacia Regional do Trabalho/Unidade de Fiscalização do Trabalho Portuário, e com representantes do OGMO, contribuíram para um maior acúmulo de dados relativo ao tema. Após levantamento detalhado de informações do universo portuário em nível local/regional, passamos a aprofundar a leitura sobre o tema em fontes como a Biblioteca do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), publicações da Companhia Docas do Pará – Diagnóstico Técnico que antecedeu a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Belém”/PDZ/Belém – 1997 e o “Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário de Vila do Conde – PDZ/Vila do Conde-1997/CDP, literatura sobre a Integração produtiva dos territórios locais e novos modos de inserção do trabalho, *sites* da internet e periódicos sobre a situação atual dos portos brasileiros.

Fase 2 - Campo: O levantamento de campo foi feito através de visitas aos portos e terminais, aos órgãos e sindicatos vinculados ao trabalho portuário, utilizando roteiro de entrevistas abertas. O contato direto com representantes sindicais e com dirigentes e técnicos da Companhia Docas do Pará, atendeu à necessidade de analisar o discurso sobre a “modernização” portuária e obter dados relativos ao impacto na gestão do trabalho.

Fase 3- Análise dos dados e aprofundamento da bibliografia sobre o tema:

Os dados obtidos foram sistematizados e significados à luz da abordagem teórica que referencia o conceito de “cidade portuária” de forma a obter uma leitura do sistema portuário Belém-Vila do Conde, sob um enfoque diferenciado do consenso estabelecido. Os gráficos, quadros e tabelas de fontes diversas são apreendidos como referências para validação da hipótese inicial.

Fase 4- Elaboração do processo de pesquisa: Nesta secção procuramos expor a síntese do processo de pesquisa dividida em quatro capítulos. No primeiro, delineamos os modos de regulação presentes nos países europeus, a partir da abordagem teórica empreendida por Collin (1999), Baudouin (1999) e Cocco;Silva (1999). No segundo, explicitamos as relações entre esse padrão internacional de desenvolvimento portuário e o sistema portuário brasileiro, ressaltando o papel do planejamento técnico das infra-estruturas de transportes na consolidação dos modelos

portuários nacionais e que na década de 1990, se expressa na “tropicalização do modelo *Hub Port*”. A relação entre tal modelo e o papel da “cidade-região” na forma apreendida por Klink (2001) faz a síntese para compreensão do padrão de regulação portuária no Brasil. O destaque para a abordagem de Klink (2001) fica por conta da diferença entre um padrão de planejamento centrado no “novo regionalismo”, onde está situado, de um lado a “vertente globalista” e, de outro lado, a “vertente regionalista” como expressões diferenciadas do vínculo assumido pelas políticas públicas locais/regionais frente a inserção competitiva nos mercados globais.

No terceiro, localizamos o debate no nível local, traçando o perfil da trajetória da regulação do porto de Belém, cujo planejamento estatal centralizado influencia a organização do território portuário local, centrado no tecnicismo e na funcionalidade do porto. Isso significa ter um porto adaptado para ser um eixo de transporte fluído dos fluxos de mercadorias. No quarto capítulo, empreendemos a descrição e análise dos modos de gestão da produção material e do trabalho no sistema portuário Belém-Vila do Conde, demonstrando que os impactos relativos ao número de postos de trabalho, são menos uma questão de redução dos custos inscritos no discurso do “Custo Brasil” e mais uma questão de mudança no modo de produzir, onde o trabalho vivo se metamorfoseia e adquire nova centralidade frente às inovações tecnológicas e comunicacionais que se impõe como condição para inserção do porto no mercado global.

## 2 O DEBATE SOBRE MODELOS DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA

### 2.1 A REGULAÇÃO EUROPÉIA DO PORTO INDUSTRIAL AO PORTO PÓS-INDUSTRIAL: O PÚBLICO E O PRIVADO EM DEBATE

O porto sempre representou um elemento estratégico na geografia econômica das cidades, dos países e dos continentes. Na fase industrial, os portos se constituíam como uma extensão do “chão fabril”, ou seja, como elo entre a produção industrial consolidada na grande firma e o mercado consumidor. O espaço portuário se constituía como imagem reflexa de um padrão de acumulação articulado no âmbito de um pacto social entre capital e trabalho.

No período da grande indústria fordista o estado concentrava poderes na regulação das economias industriais avançadas, fomentando um consumo padronizado e universalizado que alimentava o ciclo de rotação do capital, através de investimentos públicos em infra-estrutura e em serviços básicos.

Nesse cenário, o sistema portuário funcionalmente ligado à grande indústria fordista, mantinha laços estreitos com a produção, tanto do ponto de vista de seu espaço territorial, quanto do ponto de vista de sua organização sócio-produtiva.

Com movimento recente da reestruturação produtiva, a economia portuária absorve o paradigma da flexibilização e da desregulamentação que se estende, nos últimos trinta anos, desde a Europa dos anos de 1980 até o Brasil dos anos de 1990. Assim, a modernização das infra-estruturas de transportes é absorvida pelo sistema portuário e acompanha as alterações no modo de produção industrial.

É importante registrar que para efeito desse estudo, entendemos por reestruturação produtiva, o processo de mudança ocorrido no modo de produção industrial fordista, a partir da crise da década de 1970<sup>1</sup>. Nesse período, os investimentos diretos são redirecionados para pesquisa e desenvolvimento em vista de inovações tecnológicas, principalmente nos países mais avançados. O que se observa nas análises acerca do tema é que a crise que desencadeia a reestruturação produtiva ultrapassa os limites do esgotamento do padrão industrial dos setores líderes de

---

<sup>1</sup> A crise do petróleo, que ocorreu na década de 1970, marca o início de uma corrida dos países de economia mais avançada, por mudanças no padrão de acumulação capitalista. Os Investimentos Externos Diretos (IEDs) que foram deslocados das economias periféricas para os grandes centros do capitalismo, demonstrado por (CHESNAIS, 1996), evidenciam um movimento comandado pelos países da “tríade” (EUA, Japão e Inglaterra) que teve como resultado investimentos massivos em P&D.

mercado a exemplo da indústria química e mecânica. Com as inovações nas formas de desenvolvimento das habilidades intelectuais, a modificação na composição intersetorial da acumulação e a alteração na divisão internacional do trabalho, tornam-se mais complexas as variáveis que constituem a crise.

Alguns estudiosos como Kumar (1997) e Harvey (2003) denominam as mutações ocorridas no modelo de produção industrial, como sendo a passagem do fordismo ao “pós-fordismo”. Da “produção em massa” para a “era da eletrônica” Coriat (1991) e avançam com a hipótese de um “capitalismo cognitivo” significado em Corsani (2003). Embora abordando aspectos diferenciados quanto à centralidade dos fatores de mudança, em comum esses conceitos difundem a idéia do surgimento de novas formas produtivas que inovam a organização do espaço e do tempo outrora fundado na grande indústria. As novas abordagens, caminham para explicitar novos arranjos identificados no processo de produção e estão presentes no pensamento social contemporâneo.

No novo cenário produtivo verificam-se movimentos que impõem a aceleração da circulação, através de mecanismos informacionais e comunicacionais o que demanda a modernização das infraestruturas de transportes para acompanhar tais inovações. A alteração das formas a organização da produção passam a demandar mudanças nos padrões de organização e regulação dos sistemas portuários e isso pode ser observado numa espécie de transição da função produtiva dos portos.

Assim a necessidade de adaptação do espaço do porto às novas estratégias produtivas e comerciais em nível mundial pode ser apreendida no contexto do modo produção significado como: “pós-fordismo” ou “modelo pós-industrial”.

Na Europa as alterações no padrão de produção são fortemente marcadas pela integração entre os setores produtivos e a logística de transporte, quando buscam articular de maneira rápida e competitiva, o setor industrial e o setor de serviços. Isso possibilita uma nova qualidade a ser fornecida pelas infra-estruturas portuárias e traz impactos nas economias nacionais e locais.

O debate crítico em torno das mudanças ocorridas nos estatutos dos portos e os impactos em nível local ocupam a pauta das agendas acadêmicas e institucionais em nível mundial e têm repercussão no Brasil, principalmente a partir de 1997 quando a Universidade Federal do Rio de Janeiro realizou um seminário sobre desenvolvimento. O resultado desse encontro entre

pesquisadores europeus e brasileiros apontou para a necessidade de realizar pesquisas em torno da “Avaliação dos impactos de projetos de desenvolvimento sobre os territórios e as populações”. Dentre os estudos realizados, está o “Projeto de Pesquisa Interinstitucional: O Porto de Sepetiba: cenários, impactos e perspectivas”.

Ainda neste marco, está o seminário internacional “Portos, cidades e territórios na virada do século: o caso de Sepetiba”, que ao reunir pesquisadores internacionais e especialistas nacionais teve como objetivo, contribuir para a análise do processo de modernização do sistema portuário brasileiro.

A publicação dos resultados desse movimento de debate e pesquisa no Brasil, torna-se uma contribuição para novos estudos sobre esta temática, pois aponta uma grande interrogação a respeito de como instituir a relação entre setor público e setor privado no ambiente portuário brasileiro, observadas as trajetórias de cada “praça portuária”<sup>2</sup>.

Assim, é possível questionar qual o modelo de integração porto & cidade que contribua para o desenvolvimento local? A compilação de padrões globais observada nos estudos sobre a modernização dos portos no Brasil da década de 1990 é capaz de responder eficientemente ao novo desafio competitivo e qualitativo colocado para os portos na fase pós-industrial do capitalismo europeu? A qual modelo de desenvolvimento está vinculada a modernização dos portos no Brasil?

A análise dessas questões empreendida por pesquisadores como Baudouin (1999), Kreukels (1999), Seassaro (1999), Starr; Slack (1999) e Cocco; Silva (1999) procura dar ênfase ao reposicionamento dos diversos segmentos do setor público e privado que atuam nos territórios das cidades, das regiões e dos Estados-nação. Esses autores colocam em foco, as relações entre os sistemas portuários e as cidades no contexto da reestruturação produtiva ocorrida no Continente Europeu, a partir da década de 1980 e no Brasil na década de 1990. A partir dessa leitura é possível obter referências para pensar a realidade brasileira e iluminar a reflexão sobre os impactos desse movimento global na alteração da função produtiva e das relações de trabalho verificadas com a transferência do porto de Belém para Vila do Conde no Pará.

---

<sup>2</sup> Praça portuária é o termo utilizado no transporte aquaviário para designar o espaço reservado para a atracação de um navio em um porto. O termo é também utilizado por (BAUDOUIN, 1999) para fazer a crítica acerca da marginalização das “praças de comércio marítimo” as quais ficaram reduzidas ao espaço do porto. Na era industrial, prevalece a visão tecnicista do fluxo perfeito das cargas, em trânsito rápido para o mercado, sem explorar as possibilidades, do comércio e das empresas locais, de agregarem valor através de serviços prestados às mercadorias, em benefício da economia das cidades-portos.

Inicialmente, nos estudos realizados por Collin (1999) é possível identificar diferenças quanto aos modelos de regulação portuária existentes em regiões do Norte e do Sul da Europa. Essas diferenças têm como causas, os níveis e formas de organização, observadas nos portos. A autora aponta que desde o Segundo Pós-Guerra, alguns portos da Europa do Norte, experimentaram modos de organização e gestão portuária fundados em base municipal, mesmo sob um padrão de regulação estatal centralizado na escala nacional.

A gestão centrada na escala municipal, verificada nos portos do Norte da Europa estabelecia o compartilhamento de responsabilidades entre setor público e setor privado e isso fortaleceu a mediação das forças do poder local. Para a autora esse padrão de organização do porto é apreendido como o modelo de “cidade portuária”.

O Sul da Europa ao adotar, nesse mesmo período, um padrão de regulação centralizado no Estado-nação, com forte interferência na organização dos portos, torna, de um lado, o papel das municipalidades nulo frente à participação na gestão portuária. De outro lado, fortalece uma prática de dependência do setor privado com relação aos investimentos públicos realizados pelo Estado-nação. Essa ausência de participação das municipalidades na gestão dos portos gera um padrão de organização e gestão portuária, onde, as empresas ligadas aos sistemas portuários locais não assumem qualquer responsabilidade na sustentabilidade econômica de seus portos.

Portanto, as diferenças entre o modo de regulação dos portos da Europa do Norte e da Europa do Sul, onde o Norte desenvolve uma trajetória de gestão portuária compartilhada entre setor público e setor privado de maneira descentralizada e o Sul, adere à um modelo de gestão essencialmente estatal e centralizada, resultam em processos de adaptação diferenciados frente à recente modernização das infra-estruturas portuárias.

Na recente modernização verificar-se que a privatização e a descentralização são as características marcantes. Se isso é real, logo a escala local ganha centralidade e se associa à processos de planejamento público que, dependendo de como se estruturam, podem assimilar as inovações relativas ao território, a economia e as novas institucionalidades de modo a tornar o território local desenvolvido em seu favor e não exclusivamente favorecer os processos de globalização que desterritorializa as municipalidades.

Para pensar a complexidade que envolve a globalização dos mercados e o desafio de integrar as economias nas diversas escalas vale observar a lógica da nova logística de transportes impressa nas cadeias globais da produção. A logística articula os diferentes modais de transportes

através de serviços prestados ao navio e às cargas, o que traz a necessidade de um setor de serviços avançados e que favoreça a produção flexível e a expansão de um terciário que assume perfil cada vez mais de um “capitalismo cognitivo”. Corsani (2003) se utiliza do conceito de capitalismo cognitivo ao levantar a hipótese de que o papel das “externalidades” é dominante na atual fase do desenvolvimento capitalista, afirmando:

Se o que é exterior ao mercado e exterior à firma ultrapassa a firma e o mercado é porque a produção de riquezas está em outro lugar que não a firma, e o mercado não é representativo da troca de riquezas [...] as transformações em curso não constituem mutações no âmbito do paradigma do capitalismo industrial. Elas põem em evidência a passagem do capitalismo industrial a algo que poderíamos denominar capitalismo cognitivo (CORSANI, 2003, p.15).

Nesse cenário, considerar a relação existente entre o porto e a cidade no contexto das inovações tecnológicas e informacionais abre possibilidades para perceber o mundo da produção e o mundo do trabalho de modo inovador. O desenvolvimento do setor de serviços, como elemento de desenvolvimento a partir da localização do trabalho sob uma nova centralidade. Diferentemente da fase industrial, onde o trabalho se desenvolve no “chão da fábrica”, na fase pós-fordista do capitalismo, que exige a modernização das infra-estruturas portuárias, o trabalho ganha expressão imaterial. O trabalho imaterial pode se constituir em um elemento de produção traduzido por Corsani (2003), como “capitalismo cognitivo” e que tem no cérebro do trabalhador uma nova expressão de valor.

Nesse nível é possível ler o novo padrão de organização e gestão dos portos enquanto um elemento de expressão das inovações no âmbito da produção e da organização do trabalho e que precisa ter seus impactos analisados, já que os portos sempre foram espaços ligados ao intercâmbio entre produção, comércio e consumo.

Portanto, a transição para novas formas produtivas do capitalismo recente implica a passagem de um padrão de reprodução para um padrão de inovação, ou seja, ao invés de repetição, a invenção é o elemento central da nova lógica produtiva. Articular esses elementos presentes na fase atual do desenvolvimento capitalista à modernização das infra-estruturas de transportes se torna importante para compreender a modernização portuária como fator de inserção competitiva nos mercados globalizados e ao mesmo tempo elemento de alteração nas formas de organização do trabalho.

Assim, observar os modelos de gestão portuária no Continente Europeu, suas trajetórias, seus limites e possibilidades frente aos processos recentes de modernização dos portos, torna-se importante para compreender a trajetória nacional e local dos portos brasileiros e o que isso representa para o mundo do trabalho portuário.

## 2.2 A CRÍTICA AO MODELO DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA CENTRALIZADA NO ESTADO-NAÇÃO

A respeito da ação centralizadora dos Estados nacionais na regulação e operação portuária da região localizada ao sul da Europa, verifica-se que os níveis de organização do setor, são pouco satisfatórios para enfrentar a nova fase da economia mundial<sup>3</sup>.

Para ampliar o campo de observação, ao tratar da modernização dos portos da Grã-Bretanha, Baird revela que o poder centralizador do Estado-nação no:

Modelo anglo-saxão, teve como objetivo declarado, aumentar a receita do Estado através da venda de seus portos. Tal processo ocorre sob o impacto da política conservadora da Primeira-ministra Margareth Thatcher (1979) e conduz a modernização dos portos pela via da privatização com o escopo de: “(a) melhorar a administração; b) aumentar a eficácia; c) gerar receita para o governo; d) encorajar a propriedade partilhada; d) reduzir o poder dos sindicatos (BAIRD, 1999, p.174).

Nesse caso, a modernização tem o claro significado de privatização com o objetivo de transferir a propriedade dos portos do setor público para o setor privado e difere de outras regiões como a Índia, a Malásia e a Austrália que apesar de obedecerem ao mesmo padrão, justificam seus objetivos em vista do aumento do comércio, da redução de custos do setor público e da redução de despesas com trabalhadores portuários.

A gestão portuária centralizada no Estado assume recentemente um perfil institucional, onde, de um lado, se observa a saída do Estado nacional da gestão e, de outro lado, a entrada das territorialidades locais/regionais (regiões do interior do Estado-nação) no processo de gestão portuária. No caso da França, a nova regulação dos portos, datada de 1993, embora institua a descentralização estabelece uma relação de forte dependência das municipalidades em relação ao

---

<sup>3</sup> A organização estatal centralizada dos portos nessas regiões do Continente Europeu impõe limites ao setor privado local, cuja trajetória está pouco ligada à organização para a gestão autônoma dos portos (COLLIN, 1999).

Estado nacional, por força da trajetória histórica de tutela do estado-nação, nos demais casos citados, a entrada do setor privado é a característica mais forte.

Assim, a falta de tradição das municipalidades em fazer gestão compartilhada entre setor público, seja local ou nacional e setor privado, evidencia as dificuldades no enfrentamento da competitividade requerida na fase atual do desenvolvimento dos portos. Esses fatores são apontados por Collin (1999), que afirma os limites para desenvolver a gestão do sistema portuário em nível local, nos países com tradição política centrada na intensa intervenção dos Estados nacionais.

A crítica quanto ao processo de descentralização do sistema portuário francês é feita sob um argumento que “parece ser uma forma de regulamentação aceitável para um Estado que visa essencialmente a desvincular-se da gestão dos portos, considerados secundários para a economia nacional” (COLLIN,1999, p.47). A nova lógica das mudanças serve para o ajustamento dos portos estatais, através de concessões a instituições que podem ser nomeadas pelo Estado-nação ou podem apresentar caráter consultivo sem manter vínculos consistentes com a cidade. Essas estratégias de descentralização mantêm o porto como um elemento distinto da cidade, sendo inclusive os maiores, totalmente “autônomos”.

O modelo de gestão estatal centralizada indica o domínio de um padrão de planejamento das infra-estruturas pensado no âmbito de conhecimento dos “engenheiros de estado”. Para eles, o porto é um espaço fluído de passagem dos fluxos de cargas. A crítica a esse modelo revela que a “autonomia” do porto em relação à cidade se constitui “em uma desvantagem fundamental no enfrentamento da fase pós-fordista” (COLLIN,1999, p.42). Tal desvantagem se encontra no fato de que a reestruturação dos setores produtivos, ao estabelecer a forma de produção flexibilizada e a desregulamentação dos regimes trabalhistas leva o sistema portuário a impactos de duas dimensões:

A primeira dimensão é de ordem material, ou seja, a infra-estrutura para a qual a modernização portuária reivindica autonomia jurídica para o porto, enquanto entidade comercial conectada à noção de *menagement*. “O porto empresa é dirigido por um *menager* e não mais por um funcionário” (BAUDOUIN,1999, p.58).

A segunda dimensão é de ordem imaterial e envolve o uso de mão-de-obra qualificada, ou seja, de cérebros para operar sistemas com tecnologia informatizada na prestação de serviços à carga.

Logo, as inovações assimiladas pela grande indústria, que consome serviços portuários, através dos diversos modais de transportes, colocaram em xeque a concepção de porto sob gestão estatal centralizada e indica a necessidade de modernização na direção do absorvimento de novas tecnologias e novas infra-estruturas.

O principal argumento da nova lógica indica os impactos negativos gerados para as economias nacionais, uma vez que a qualidade dos serviços portuários frente as inovações produtivas, requer, de um lado, elevados volumes de investimentos para adaptar as infra-estruturas, de outro lado, são indicadas as necessidades de redução de custos das tarifas portuárias que mantinham os portos públicos pouco eficientes na relação custo X benefício. Esse último fator inclui os custos com mão de obra de trabalhadores.

O novo padrão de desenvolvimento portuário que constitui a modernização recente difunde a noção de qualidade dos serviços e competitividade intra e interportos. Sob a motivação de suplantando práticas ultrapassadas, onde a permanência de um grande número de trabalhadores na estiva não comporta os avanços que a “era do contêiner” mobiliza, a modernização das infra-estruturas passa a ter como objetivo, introduzir o padrão de inovação qualitativa, como um fator de diferenciação na oferta dos serviços portuários.

Para entender a trajetória dos portos do Sul da Europa e os limites de sua adaptação à fase atual, Collin (1999) aponta uma conjugação de fatores: em primeiro lugar, a mudança de escala e de instrumentos na economia global que valoriza o modelo de gestão portuária, descentralizado e compartilhado entre setor público e setor privado. Em segundo lugar, a mudança de paradigma verificada na “política regional”<sup>4</sup> da União Européia, cujo processo de unificação e ampliação do mercado comum Europeu, vem desde a década de 1970, servindo para implementar mecanismos de transferência de renda de regiões mais desenvolvidas para regiões mais estagnadas ou sob impacto da reestruturação produtiva.

As mudanças provocadas pela reestruturação produtiva, quando observadas no contexto do continente europeu, servem para alterar o quadro de diferenças intra-regionais desse

---

<sup>4</sup> O sentido de “política regional” aqui é dado pelo novo padrão de “política regional européia”, instituído pela União Européia em atenção às desigualdades existentes dentro do próprio continente que busca superar o crescimento desigual entre os países da Europa e é pautado em princípios assim descritos: 1. **a adicionalidade** (recursos da União Européia investidos de forma complementar aos recursos captados pelos próprios estados-membros) 2. **a parceria** (cooperação entre os vários níveis administrativos dos Estados-nacionais) 3. **a subsidiaridade** (indica que, uma instância superior só pode intervir quando a instância inferior não puder alcançar os objetivos (KLINK, 2001). Quando esses princípios são aplicados no financiamento das infra-estruturas de transportes é possível aferir que os sistemas portuários nacionais passam a ser classificados e integram regiões continentais que ultrapassam a dinâmica espacial da economia nacional constituindo-se em mega-redes de transportes (BUSSINGER, 2004).

continente que mantinha entre si, crescimento heterogêneo e desigualdades que agora são enfrentadas através de políticas de atenção em busca de maior equidade.

As diferenças de ordem econômica e seus impactos na adaptação do setor portuário da Europa, na nova ordem da economia de comércio e de serviços, podem ser observadas na concentração da movimentação portuária em portos como os de Anvers na Bélgica e de Hamburgo na Alemanha, ambos no norte europeu. Em sua análise, Collin, afirma: “É lá que o industrial americano ou japonês encontra os serviços de recepção e distribuição de sua mercadoria na Europa” (COLLIN, 1999, p.43)”.

No padrão de desenvolvimento das infra-estruturas apoiado pela União Européia as inovações no estatuto dos portos, como forma de adequação à fase pós-industrial de países com tradição de gestão centralizada no Estado-nação, resulta numa descentralização, em que a gestão política e financeira passa a competir por investimentos. Essa lógica requer um papel de participação a ser desempenhado pelo setor público e pelo setor privado em nível local que mostre formas sustentadas para enfrentar conflitos e estabelecer negociação e cooperação.

Para os países que sofrem da ausência de uma cultura de participação e compartilhamento na gestão portuária, a modernização recente acaba sendo uma forma de desresponsabilização da Nação pelos portos, principalmente, aqueles considerados secundários. Os portos considerados não estratégicos para estabelecer interfaces com o mercado mundial são observados por Collin (1999), como os que se vinculam ao modelo técnico organizacional de estatuto estatal característico da fase industrial e obedecem ao paradigma da fluidez. Esse padrão de organização torna o porto um elemento de trânsito rápido para carregadores industriais sob o domínio dos “engenheiros de estado” e se conecta à lógica da indústria nacional como produtora de valor agregado.

Ao contrário, a modernização requer que o tecnicismo dos engenheiros de estado dê lugar a um movimento engajado dos atores locais, nacionais e mundiais em busca de competitividade, visando dinamizar estratégias transescalares de comércio. Esse movimento implica novas parcerias entre setor público e setor privado e é apoiado pela União Européia.

Para tornar eficaz o resultado da atual dinâmica de desenvolvimento portuário, a cooperação entre autoridade portuária (setor público) e os diversos setores profissionais privados, pode ser um primeiro passo para se estabelecer o que Collin (1999) chama de “identidade coletiva de praça”. Tal cooperação ajuda a definir e potencializar as estratégias em busca de

clientes para os serviços portuários e para isso, alguns elementos importantes são apresentados por esta autora ao analisar o modelo francês na transição ao novo padrão de seu desenvolvimento portuário:

a) A reforma da organização da manutenção portuária (gestão do trabalho) iniciada em 1994, “recoloca os doqueiros sob regime salarial comum e devolve às empresas de manutenção, a gestão de seus funcionários” (COLLIN, 1999, p. 45). O processo se revela fator de redução drástica do número de doqueiros, que de 8.000 trabalhadores em 1992, apenas um terço (em média 2.600), foram absorvidos pelas empresas de manutenção portuária, ou seja, metade desapareceu. Os que restaram foram submetidos a formas de relação trabalhista não muito explícitas, chamada de “temporário residual”, não tendo efetivamente um estatuto de regulamentação do trabalho.

b) A reforma do domínio público (gestão da produção), através de uma política de concessão atrativa para o setor comercial permite uma nova dinâmica financeira para as empresas vinculadas ao cais que passam a investir, principalmente na especialização dos trabalhadores do setor de manutenção, visando constituírem-se em um novo setor empresarial.

As novas dinâmicas se integram em busca de modernizar o desenvolvimento do setor portuário, porém esbarram na ausência de uma cultura empresarial verificada no perfil dos trabalhadores e dos empresários locais responsáveis pela operação e manutenção.

A superação dessa fragilidade poderia levar os trabalhadores a se transformarem em verdadeiros empresários, a exemplo dos manutencionários dos países nórdicos. Essa observação é feita por Collin (1999) na análise dos níveis de dependência dos portos do sul da Europa em relação ao Estado. As empresas, nesses países, não tinham responsabilidades com pessoal ou com o material transportado pelo sistema portuário, diz a autora.

A alternativa ao limite imposto pela tradição estatal dos serviços portuários é tornar o porto e a cidade, elementos complementares em vista de sua inserção na fase mais avançada do capitalismo.

Com as mutações decorrentes do processo de reestruturação econômica e política, expressa na saída do Estado da função produtiva e na desregulamentação do mundo do trabalho, surge à possibilidade de uma cultura dos segmentos de manutencionários, para se constituírem em firmas competitivas. Isso abre possibilidade de aumento do número de postos de trabalho nos territórios produtivos locais. A captação de investimentos e de fluxos de cargas para materializar

tal desafio, se liga a um conjunto de inovações representadas principalmente pelas atividades de logística ligadas às indústrias de equipamentos e transportes.

Os investimentos para a inserção competitiva na globalização do comércio feito pelas “coletividades territoriais” na França, por exemplo, em meados de 1990 tornam essas territorialidades responsáveis por um quinto dos investimentos nos portos autônomos, enquanto a contribuição delas no início da década de 1980 era inexistente. Portanto a descentralização portuária ao carregar uma trajetória cultural de regulação e gestão centralizada no Estado-nação resulta em uma lógica atual assim apreendida:

Se uma lógica de restrição de investimentos portuários tem sua continuação assegurada, a necessidade de coordenar os portos com uma política de cooperação impõe-se pela primeira vez, pelo menos no nível regional (COLLIN, 1999, p. 47).

Nesse sentido, a tradição de gestão centralizada, induz o Estado a agir na perspectiva de compatibilizar a lógica dos engenheiros de estado e a do comércio, ou seja, entre a tradição centralizadora e as inovações verificadas com a descentralização e reestruturação da economia.

Assim, a alternativa é descentralizar e desenvolver relações intra-portos de modo a estabelecer como condição estratégica, a mobilização das territorialidades para a promoção comercial de seus portos. Esse é o sentido de recolocar a cidade-região e seus portos, considerados de “segunda linha”, como atores econômicos importantes, entretanto, quando é feito sob controle exclusivo do Estado, a tendência é manter a lógica da não concorrência. Para Collin (1999) essa tendência pode ser catastrófica para os portos, mesmo que a competição financeira em nível mundial se configurasse de forma mais restrita e equilibrada.

Considerando o cenário apresentado, é possível apreender que as questões levantadas quanto à vocação dos governos locais para animar uma praça portuária, são esboçadas por uma análise que leva em conta o grau de competição estabelecido em nível mundial, que toma como referência, além do fator produtividade, o fator financeiro, que desequilibra qualquer tentativa de manter o sistema portuário em um nível de gerencial exclusivamente estatal.

O papel da cidade ou da região intranacional, como protagonistas na estruturação de novos territórios econômicos, deve ser, segundo Collin (1999), estabelecido com a participação do setor privado, ao qual cabe a gerência dos portos. Ao setor público compete o papel de conquistar espaço, como vetor importante no controle dos fluxos, no nível político das relações

internacionais, além de manter-se presente como investidor em infra-estrutura, para a criação de portos telemáticos, devendo manter o controle financeiro quanto a investimentos em tecnologias de circulação material, ou seja, os transportes, bem como imateriais, a informática. Esses elementos dão significado ao compartilhamento de responsabilidades entre setor público e setor privado e podem fazer a diferença num processo de competitividade instituído no comércio global.

As referências até aqui apontadas, demonstram que a modernização dos estatutos portuários deslocada de uma trajetória de participação das municipalidades, ou seja, de uma cultura de cooperação e conflito entre setor público e setor privado, pode se revelar em um repasse de responsabilidades da escala nacional para a escala local (cidades/estados regionais), onde a primeira, economiza nos investimentos e a segunda precisa aprender a construir processos cooperativos que assegurem a sustentabilidade de seus sistemas portuários locais/regionais, sob novas bases regulatórias e de gestão.

Seguindo esse raciocínio, as inovações adotadas pelas cadeias logísticas de transportes em nível global, induzem as regiões continentais, as nações e suas cidades, a referenciar seus processos de modernização portuária sob dois modelos paradigmáticos de gestão. Um traduzido como modelo de “Cidade Portuária” e outro que assume características de “*Hub Port*”. Cooco; Silva (1999), afirma que os dois modelos, mesmo apresentando características de complementaridade no nível global, quando adaptados às diferentes escalas local/regional, constituem estratégias e oportunidades com elevado grau de diferenciação.

### 2.3 O MODELO “CIDADE PORTUÁRIA”: PRODUTO DA ORGANIZAÇÃO COMPARTILHADA E DESCENTRALIZADA

Este modelo, apreendido a partir dos estudos já referenciados sobre a realidade da Europa, significa o porto, funcionando como vetor de desenvolvimento “endógeno” e se coloca como objeto de um padrão de planejamento que integra o porto aos territórios produtivos locais.

Portanto, o modelo “Cidade Portuária” empresta significado às pesquisas realizadas no Continente Europeu onde são observadas formas de interação produtiva do porto com a cidade. Baudouin (1999), Collin (1999) e Rôo (1999) denomina de “cidade portuária”, o local onde o padrão de desenvolvimento do porto compatibiliza as redes sociais urbanas e os interesses do setor privado ligado aos serviços portuários, que precisam alcançar a “eficiência interna” e a

sustentabilidade da economia local e do sistema portuário, através da busca de competências qualitativas para o porto e para os territórios locais.

A combinação dos elementos acima, cria bases para enfrentar a competitividade global, por adotar como referência de planejamento a iniciativa de modernização portuária expressa na continuidade dos investimentos em infra-estrutura, que agora buscam modernizar-se. Há, portanto, compatibilização da função portuária com elementos de recuperação urbanística e isso ocorre através da rearticulação das relações histórico-paisagísticas das cidades portuárias com as águas, sem deixar de aderir aos avanços tecnológicos dos setores produtivos. Quando essa fusão consegue articular, tradição em compartilhamento de gestão e capacidade de processar movimentos, ora cooperativos, ora conflitivos, presentes na relação entre setor público e setor privado no interior das municipalidades, é possível obter resultados mais sustentáveis em nível local.

A partir do modelo apresentado, é possível demonstrar como os portos do Norte da Europa são emblemáticos do paradigma de “cidades portuárias” e isso ajuda a entender porque a regulação compartilhada e descentralizada, já experimentada desde a década de 1950, se torna referência para dar agilidade às inovações expressa nos modernos processos de movimentação de cargas, via containerização.

Assim, é possível afirmar que a regulação dos portos do Norte Europeu enfrenta a recente modernização portuária, obedecendo a uma política de atração de fluxos comerciais, tanto do continente europeu, quanto dos EUA e do Japão, por apresentar uma trajetória histórica que ultrapassa o padrão da produção industrial localizada na escala nacional. O exercício do comércio exterior se constitui uma estratégia de sustentabilidade das praças portuárias locais e torna suas experiências diferenciadas na relação entre setor público e setor privado. Os sistemas portuários são mais rápidos na busca por competitividade.

Para Collin (1999) a trajetória política e econômica observada no Norte da Europa, sob forte influência do liberalismo europeu, contribuiu para que as municipalidades sejam os atores centrais no processo de mediação com o Estado-nação. Isso torna a busca de condições materiais um fator decisivo para enfrentar as atuais exigências por competitividade e qualidade dos serviços portuários.

A integração da função econômica e da vida sócio-cultural urbana faz parte das experiências de cidades-porto como Rotterdam na Holanda, Anvers/Antuérpia na Bélgica e

Hamburgo na Alemanha (todas localizadas no Norte da Europa), onde o atual padrão de desenvolvimento portuário resulta de estratégias conscientes quanto ao papel das municipalidades.

Para a afirmação dessas experiências os atores nacionais e locais estabelecem relações de cooperação e conflito tanto no plano econômico, quanto institucional. Isso tornou possível, a “modernização portuária” de forma combinada com a “recuperação urbanística”, adotando estratégias de competitividade em termos dos serviços logísticos que a cidade-região oferece.

As “comunidades portuárias”<sup>5</sup> são exemplos de compartilhamento de responsabilidades entre setor privado e setor público local. Ambos mobilizam e articulam forças na mediação com a escala nacional e internacional em busca de investimentos, o que modela o conceito atualizado de “cidade portuária” como um novo espaço produtivo de uma circulação que exige não somente a criação do cais, mas também, e, sobretudo, de cérebros” (BAUDOUIN, 1999, p. 27).

A noção de “comunidade portuária” no modelo de “cidade portuária” explicita o elevado nível de organização do setor privado ligado à operação portuária e aos serviços prestados à carga na passagem pelo território portuário. A comunidade portuária se posiciona estabelecendo inter-relação entre três funções portuárias, a saber: consignação, manutenção e expedição. Essas funções são exercidas por empresas privadas e profissionais do setor, cuja integração permite ao conjunto das empresas, um grau de paridade de importância, que ajuda na definição de estratégias comuns para competir no comércio mundial.

Em Anvers, a organização em comunidade, observada desde o Pós Segunda Guerra, se constituiu mais recentemente em sociedade anônima e revela um avanço do sistema portuário. A organização e gestão estão sob responsabilidade de um poder local, que trabalha na direção das adaptações que a mundialização vem introduzir, principalmente, com relação aos novos conceitos de logística, envolvendo os serviços de estocagem e distribuição, usados na revolucionária containerização de cargas.

Para que a comunidade portuária possa se colocar numa dimensão competitiva, dois aspectos devem se tornar relevantes, além do investimento econômico: o primeiro é o aspecto político que posiciona o porto num ambiente socioeconômico, hoje claramente integrado em

---

<sup>5</sup> A “comunidade portuária” é uma “forma social de produção territorializada” (BAUDOUIN, 1999) tida como o modelo nórdico, que desde a década de 1950 organizava, de modo cooperado, transitários, consignatários e manutencionários, formando o conjunto de profissões do setor privado ligado à operação portuária, que se mantém mobilizado de forma articulada com a “autoridade portuária” local (setor público) em busca da conquista de novos mercados.

níveis transescalares. O segundo aspecto é o social, representado na mudança que ocorre no mundo do trabalho portuário e que tem sua matriz explicativa na introdução de novos mecanismos de gestão da mão-de-obra e na especialização técnica requerida pela operação portuária.

Dentre as experiências dos países do Norte Europeu cujo modelo de estatuto do porto tem sua gestão centrada na municipalidade, Anvers na Bélgica<sup>6</sup> é citado por Collin (1999), como um local que desenvolve uma cultura de relação entre setor público e setor privado, onde os investimentos na indústria local e no porto, sempre estiveram articulados às condições de comércio. Isso ocorre através de um padrão de privatização das superestruturas portuárias, observado desde os anos de 1960.

Nos anos 1960, os equipamentos portuários de Anvers estavam sob propriedade municipal, que alugava o cais equipado às firmas privadas. Com a revolução tecnológica e a exigência por novos padrões de cais, em vista do processo de containerização, novos investimentos são feitos em equipamentos de manutenção e estocagem, o que induz à reformulação do modelo de gestão dos territórios portuários. A autoridade portuária torna-se agora responsável pelas infraestruturas e repassa ao setor privado a responsabilidade pelas superestruturas.

O instrumento de regulação da nova relação entre público e privado é a concessão, que opera em longo prazo e segundo Collin (1999) favorece o desenvolvimento do porto em sua função industrial ao mesmo tempo em que cria e amplia as diversas atividades de comércio daí decorrentes.

As empresas de manutenção de Anvers se destacam por iniciar um processo associativo com empresas estrangeiras desde os anos de 1950 e ganham maior expressão ao estabelecer uma cultura de cooperação com os investidores internacionais para ampliar seus empreendimentos. Collin exemplifica isso, quando relata que desde 1965 empresa como a Hesse Natie investiu no terminal de produtos de ferro e aço de Anvers, considerado o mais moderno do mundo. Tal

---

<sup>6</sup> A Bélgica mesmo conhecendo a industrialização portuária gerida nos moldes estatais, como o conjunto dos países europeus, desenvolveu desde 1956 um plano decenal para a modernização do porto de Anvers, que foi estrategicamente pensado para ser o grande concentrador dos investimentos estatais. A função industrial de Anvers está ligada ao setor petroquímico, que desde 1966 se concentra nas refinarias: Esso e Fina. Os maiores investimentos vêm dos Estados Unidos através da Union Carbide e Monsanto, em seguida os canadenses com a Polysar e os alemães com a Bayer, BASF, Degussa, Henkel e Haltermann, além dos franceses *Air Liquide* e Progil. Entre 1956 e 1970, Anvers se desenvolve como uma das maiores Zonas Industriais Portuárias Petroquímicas européias, perdendo apenas para Rotterdam (COLLIN, 1999).

investimento aconteceu em parceria com a metalúrgica alemã Thyssen. Isso mostra como o setor privado de base local buscou se ligar a setores importantes da indústria internacional. Em 1967 a Hesse Natie cria o primeiro terminal de contêineres, em seguida, a Noord Natie e a estivadora Gylsen também se especializam no tráfego de contêineres, o que torna Anvers em 1970, o terceiro porto europeu para contêineres, perdendo apenas para Rotterdam e Bremen (COLLIN, 1999).

A diversidade existente no perfil empresarial local de Anvers possibilitou um grau de complementaridade de funções que valoriza, na atualidade, o modelo de desenvolvimento portuário baseado em estatuto municipal, pois consegue conectar de forma mais rápida a produção local a mundialização do comércio.

O esforço empreendido desde a década de 1950, através da relação entre “comunidades portuárias” (setor privado) e “autoridade portuária” (setor público), estabelece como objetivo a sustentabilidade da indústria portuária em bases locais. Com as mutações empreendidas pela globalização através da ampliação e qualificação dos fatores de produção, esse modelo de organização da gestão favorece a sustentabilidade portuária, pois coloca cada vez mais em evidência, a integração dos setores de produção, comércio e distribuição. Nele, a autoridade portuária municipal se constitui em legítima representante do poder público na defesa dos interesses gerais da “praça”, estabelecendo regras comuns, ordenadas de forma territorializada, possibilitando a negociação dos custos da operação, sob condições específicas, de acordo com a característica do porto.

A gestão compartilhada entre setor público e setor privado e a descentralização assim apreendida, assumem como método de privatização, um padrão que Baird chama de “corporatização”:

A corporatização ocorre quando uma companhia estatal assume os negócios relativos aos serviços portuários, mas os portos são arrendados ao setor privado [...] As companhias portuárias corporatizadas estão, portanto, mais concentradas no planejamento e instalação dos portos do que nas operações dos terminais (BAIRD, 1999, p.177).

Esse método de privatização, segundo Baird (1999), guarda semelhança entre o padrão de “senhorio” adotado no norte da Europa e América do Norte e a “corporatização” identificada em portos da Austrália. O autor destaca, entretanto, a necessidade de estabelecer distinção entre “*uma autoridade portuária corporatizada independente*”, encontrada nos portos australianos de

Sidney e Bisbane e outra como a de Rotterdam, vinculada à autoridade municipal, logo, sob controle político dos governos locais.

Outro padrão de organização das relações entre porto e cidade pode ser observado na combinação entre recuperação urbanística e modernização portuária. Algumas cidades passam a ser emblemáticas desse padrão de reorganização. Rotterdam é um exemplo de cidade-portuária do Norte europeu, onde se observa segundo Klink (2001), a partir dos anos de 1980, uma política urbana que assume perfil de desenvolvimento empresarial, em substituição ao padrão gerencial que orientava anteriormente a política urbana principalmente para a questão habitacional. A recente mutação no planejamento do território urbano se funda na busca de um desenvolvimento local, a partir da construção de políticas que ultrapassam os limites geográficos da municipalidade.

Com um planejamento urbano que busca articular de forma transescalar os níveis, local, regional, nacional e global, Rotterdam desenvolve seu potencial de cidade-portuária com o objetivo de manter-se como “cidade-região”<sup>7</sup>, ou seja, como território local, inserido na competitividade do comércio mundial. Isso fica demonstrado no modelo operacional de seu porto que movimentou em 1995, 100 milhões de toneladas individualmente (dados da Autoridade Portuária de Rotterdam). É possível perceber a diferença quando observa-se que o porto de Santos, um porto brasileiro de padrão concorrencial mediano na escala mundial, movimentou no mesmo período 35 milhões de toneladas (COCCO; SILVA, 1999).

Na movimentação mundial de contêineres, Rotterdam ficou em quarto lugar no ano de 1996, com 4,9 milhões de TEUs<sup>8</sup>, perdendo apenas para Hong Kong (13,3), Singapura (13,0) e Kaohsiung (5,2). (COCCO; SILVA, 1999).

A cidade de Rotterdam é apontada como um exemplo que segue o gerenciamento de serviços urbanos, sob o mesmo paradigma de Barcelona na Espanha. Esse paradigma coloca a cidade como protagonista de seu desenvolvimento econômico, empreendido na perspectiva de criar as bases para um:

desenvolvimento econômico local sustentável. Tem como método de planejamento, o território local que transforma o enfoque gerencial em formas organizativas locais, centradas num estilo empreendedor. Nos anos de 1990, esse

<sup>7</sup> Ver a seguir a explicitação do conceito de “cidade-região” em Klink 2001.

<sup>8</sup> TEU’S - São as dimensões utilizadas como módulo padrão, ou unidade equivalente a vinte (20) pés. É também a medida das dimensões dos navios porta-contêineres, representado pela sigla TEU (*Twenty Feet Equivalent Unit*).

método se consolidou em Rotterdam, “através de uma série de grandes e ousados projetos estratégicos para a reconversão de algumas das áreas degradadas do antigo porto comercial (KLINK, 2001, p.58).

No que se refere ao equacionamento dos conflitos produzidos, pela necessidade de adaptação à recente modernização das infraestruturas de cidades portuárias, a busca de coalizões locais/regionais é uma estratégia estabelecida a partir da conscientização da “cidade-região” quanto ao momento crítico pelo qual passa com a transição de um modo de acumulação em escala mundial. O diagnóstico da crise é o motor para que as lideranças locais estabeleçam a cooperação em torno de projetos de revitalização econômica e social (KLINK, 2001).

Com as referências acima é possível apreender que nos portos do norte da Europa a adoção de estratégias de planejamento local contribui para o significado do conceito de “cidade portuária”. Isso ocorre ao compatibilizar a recente modernização com a recuperação urbanística, através da mediação feita pelas municipalidades, que negociam com o Estado-nação, investimentos para o setor privado dos territórios locais e investimentos nas infra-estruturas portuárias a ser gerido pelas municipalidades.

A cidade é colocada como eixo central da gestão das estratégias de desenvolvimento e de investimentos, mesmo sob permanente negociação com a escala nacional e sob permanente conflito e cooperação entre setor público e setor privado em nível local. Portanto, sob essa cultura a transição de padrão do porto da fase industrial para a pós-industrial amplia o valor das municipalidades e assegura a função da cidade como empreendedor sócio-político, agora sob novas formas sócio-produtivas<sup>9</sup> (BAUDOIN, 1999).

Acerca dessa abordagem surgem críticas como as verificadas em Vainer (1995), ao questionar a forma como a referência da escola catalã chega ao Brasil. Este autor chama de “patriotismo regional”, conjugado no mesmo sentido dado pela crítica, ao modelo anglo-saxão e ao modelo da Europa continental feito por Cox (1995), mostrando que:

As coalizões locais voltadas para a revitalização, surgem num cenário local caracterizado por um sentimento de crise (o que não necessariamente equivale à crise), e que é muito propício à agilização de concessões para o capital (COX apud KLINK, 2001, p.59).

---

<sup>9</sup> Dentre as novas formas sócio-produtivas destaca-se a indústria de serviços ligada à logística constituída basicamente da gestão dos fluxos e do transporte de mercadorias, que operam sob novos padrões de organização social de produção, principalmente, via atividades *just-time*, *lean producion*, *door/door* e outras.

No debate apresentado por Klink (2001), a questão dos consensos locais e nacionais em torno de projetos estratégicos, para viabilizar a competitividade em escala global, é vista, de um lado, sob um enfoque denominado de “vertente globalista”. Essa vertente imprime sua concepção, através de projetos simbólicos de revitalização que mostram para o capital internacional o quanto à “cidade-região” pode oferecer. Ao mesmo tempo os “globalistas” estimulam um sentimento de orgulho nos cidadãos acerca da nova identidade que a cidade-região passa a assumir no contexto da competição global.

A crítica feita à vertente globalista aponta o jogo estabelecido quanto à despolitização que se torna um troféu para aqueles que se adéquam. Para os críticos a analogia entre empresa e cidade é mostrada como um “desvio analítico”, pois a empresa não é o lugar da política, o que torna a aceitação do consenso em torno da modernização, via privatização, muito pragmático e só aparentemente real. O consenso portanto, entre setor público e setor privado para a modernização dos portos e a configuração da cidade portuária esconde a essência da configuração atual das forças entre capital e trabalho.

Aqui pode ser evidenciada na sua totalidade que a crise do sistema produtivo constitui e é constituída pela “crise do trabalho”. Isso acelera a velocidade da mobilidade do capital em direção às negociações em busca de um desenvolvimento local pautado tendenciosamente sob os interesses do grande capital. A perseguição do consenso e das parcerias cria a despolitização da gestão e reduz as resistências autênticas “contra um projeto único de inserção na ordem mundial” (KLINK, 2001, p. 60).

Verifica-se diante do exposto que o embate teórico apresentado por autores como Vainer (1999), quanto ao papel das cidades na mundialização aponta para o surgimento de um conflito entre o conceito de *City*, enquanto expressão dos valores de “cidade empreendedora”, “cidade estratégica”, de “produtividade urbana” e/ou eficiência urbana, centrado na competitividade e *Polis*, associado a valores como cidadania, participação popular e democracia.

Valemos-nos desse debate para ampliar o significado da modernização dos sistemas portuários e localizar os seus impactos no mundo do trabalho e nele as diferenças de concepção entre os diversos autores.

Para os autores que referenciam nossa análise, quando descrevem o movimento dos portos europeus e alguns exemplos emblemáticos de portos brasileiros a exemplo de Cocco (2001), o avanço atual consiste em combinar os fatores de competitividade exigidos pela reestruturação

produtiva, através da cooperação social. Isso é possível de ser atingido sob novas formas de produção e de trabalho e a mudança real consiste em novas formas de alcançar a cidadania.

Por esse raciocínio se na fase industrial era a inserção na produção fabril que assegurava direitos de cidadania, através da inclusão dos homens em sistemas de proteção social e acesso à formação de mão-de-obra qualificada através da educação, na fase atual do desenvolvimento capitalista é a cidadania enquanto valor incorporado à vida em sociedade que garante a inserção na produção e torna a cidade-portuária um local de interface entre o comércio global, e a produção e cidadania local.

Evidentemente que para abstrair essa concepção e usá-la como lente nas observações a serem feitas na escala nacional e local em países como o Brasil, em regiões como a Amazônia e especificamente o Pará, será necessário alguns exercícios que estão nos capítulos posteriores.

#### 2.4 *HUB PORT*: MODELO DO COMÉRCIO MARÍTIMO GLOBAL

O *Hub Port* é um paradigma de modernização do sistema portuário em busca de ampliar o movimento comercial nos portos. O *Hub-Port* ou porto concentrador é a expressão da mudança no padrão econômico da indústria de transportes marítimo em nível mundial que se reestrutura pela absorção de inovações tecnológicas.

As inovações tecnológicas podem ser observadas na engenharia naval com a construção de mega navios que servem à uma economia de escala, onde a containerização das mercadorias para o transporte, direciona a construção de gigantescos terminais portuários e a formação de verdadeiros consórcios entre os armadores internacionais.

No modelo *Hub Port*, o porto se apresenta desterritorializado da cidade e funciona como ligação entre produção, transporte, comercialização e consumo, se constituindo parte de uma cadeia logística setorizada. Esse padrão de organização portuária, além de ser a matriz da moderna infra-estrutura dos transportes marítimos é difundido pelas Agências Multilaterais para países de economia em desenvolvimento.

O padrão *Hub Port* serve essencialmente aos interesses de grandes firmas instaladas nos territórios locais e se caracteriza como modernos corredores de transportes desenhados por grandes armadores internacionais. Nele, verifica-se que as infraestruturas portuárias se submetem

às novas rotas do comércio marítimo mundial reestruturado, onde de um lado, está o modo de produção flexibilizado e de outro lado estão os avanços tecnológicos da indústria naval.

O *Hub Port* ou porto concentrador de cargas é um tipo de infra-estrutura que obedece à lógica da “containerização de cargas” utilizado como elo de ligação entre os diversos locais de produção em escala global. Ele requer serviços de qualidade para captar os fluxos de cargas, cuja valorização é obtida do poder que a economia do território portuário tem para agregar valor na passagem das mercadorias no percurso da produção, transporte, comercialização e consumo.

Assim organizado, o serviço portuário se destaca por sua “eficiência interna” alcançada, ao se tornar “um lugar de trabalho cada vez mais técnico e especializado [...] e um lugar de ‘fronteira’, onde se encontram dois sistemas de relações e de fluxos de mercadorias, projetados, um para o mar e outro para a terra” (SEASSARO apud COCCO; SILVA, 1999, p.141).

Nessa relação com a terra, o *Hub Port* é um espaço desterritorializado com relação à cidade. Ele precisa estar conectado com a rede de transportes intermodal o que requer profundidades maiores para receber os mega-navios e assim agilizarem os processos de movimentação de cargas. A eficiência e a qualidade dos serviços portuários dependem, portanto, de investimentos em infraestrutura e tecnologia, o que pressupõe também, a operação modernizada e mão-de-obra especializada.

Operação moderna e especialização de mão de obra são elementos que tornam o *Hub port* estratégico na economia em escala continental. Armadores do mundo todo colocam em operação os produtos do gigantismo da indústria naval representado pelos navios “panamax” e “pós-panamax”. Abaixo se tem a expressão desse gigantismo naval.

Tipo de navio	Capacidade em TEU	Comprimento X Boca X Calado (m)	Ano de origem
1ª geração	750	180 X 25 X 9	1966
2ª geração	1500	210 X 30,5 X 10,5	1966
3ª geração	3000	285 X 32,2 X 11,5	1971
4ª geração	4250	290 X 32,2 X 11,6	1984
5ª geração	6320	299,9X 42,8 X 19,5	1986

Quadro 1 - Família de Navios Panamax e Pós-Panamax  
Fonte: Hildebrando apud Martins; Silva (2001).

As primeiras gerações de navios porta-contêineres, chamados “Panamax” foram projetadas para atender à demanda da navegação das rotas entre o Pacífico e Atlântico e evoluíram até a quarta geração. Sempre utilizando o critério de aumento do comprimento em razão das limitações das eclusas do canal do Panamá.

Nos anos de 1980 e 1990 surge a quinta e sexta geração de navios, tidos como “Pós-Panamax”. São mega-navios projetados para atender à demanda de uma nova rota de comércio entre a costa oeste do Pacífico nos EUA, a Ásia e outras surgidas com a intensificação do comércio mundial.

A indústria naval acompanha os processos que revolucionam o tráfego de carga geral que tem sua movimentação aumentada ao ser embalada e unitizada ou fracionada em contêineres (quadro 2). Esse é um fato gerador dos processos de adequação do tipo de navio à natureza das cargas que passam a circular depois dos avanços tecnológicos.

O comércio internacional registra um aumento de 60%, refletido nos lucros obtidos pelos portos que se modernizaram com a movimentação de contêineres, embora os dados do Parlamento Europeu de 1993 apontem um crescimento na produção, da ordem de 30% nos anos de 1980. Nas principais praças européias são registrados aumentos da ordem de 94% no tráfego de contêineres <sup>10</sup>.

INÍCIO DO SÉCULO XX	Até 20 milhões de toneladas
FINAL DO SÉCULO XX	De 100 a 500 milhões de toneladas

Quadro 2 - Movimentação de cargas nos maiores portos do mundo  
Fonte: Liovera apud. Cocco; Silva (1999, p. 221).

Para vincular o aumento da produtividade às redes de comércio e ao consumo, os armadores mundiais organizam redes de *Hub Ports*. Isso é feito articulando os portos regionais (*Feeders*)<sup>11</sup> chamados também de distribuidores e/ou alimentadores e os portos de transbordo ou (*Transshipment*)<sup>12</sup>. O objetivo da emergência desses diferentes tipos de portos é integrar a economia marítima em níveis de competitividade, através da navegação de médias e grandes distâncias, de maneira a obter o máximo de rendimento com a otimização dos custos de transportes.

A tendência de organização do sistema de transportes em escala mundial é criar rotas principais para a navegação dos navios de maior porte, articulada na rede de *hub ports*, diminuindo custos com uma economia de escala. Isso faz com que a distribuição de cargas seja transferida para os portos menores, realizada em navios de menor porte, ou via modais de

<sup>10</sup> Esses dados foram obtidos do documento “Politique européenne des ports maritimes”. Parlamento Europeu, 1993. Anexo ao relatório final e citado por (COLLIN apud COCCO; SILVA, 1999).

<sup>11</sup> Os portos regionais (Feeders) ou terminais alimentadores servem para atender navios de menor porte até 17,0 m de calado e 6.000 TEU's que distribuirão as cargas no litoral de um país (MARTINS; SILVA, 2001).

<sup>12</sup> Os terminais de transbordo podem ser também terminais alimentadores da região onde estão localizados 80% dos terminais de transbordo existentes hoje se concentram na atividade de transbordo puro, deixando a distribuição a cargo dos terminais alimentadores (MARTINS; SILVA, 2001).

transportes mais competitivos para as curtas distâncias, servindo à distribuição dentro de um país (Figura 1).

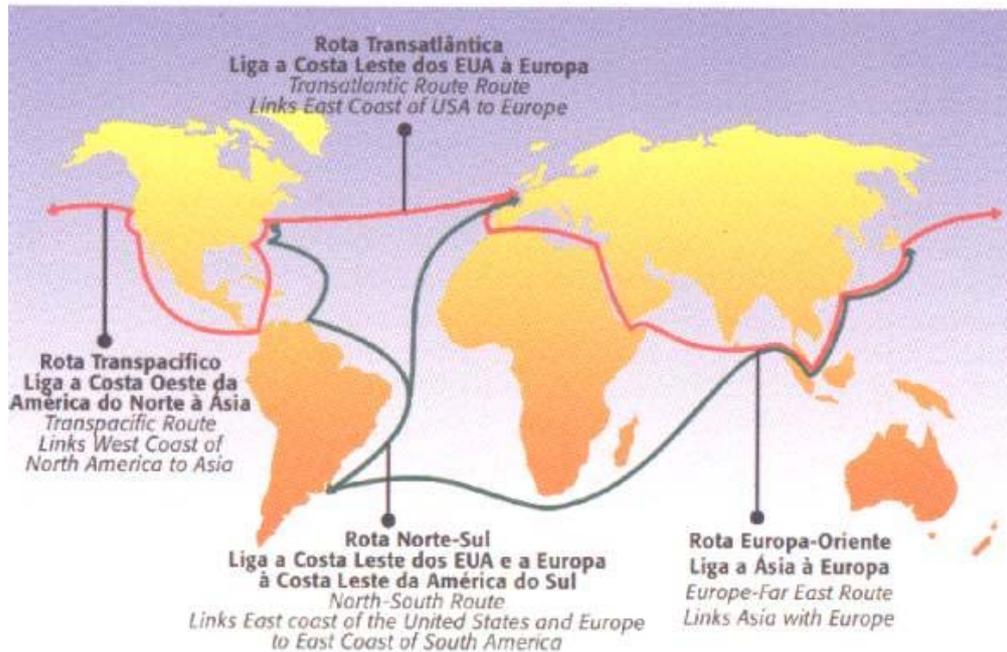


Figura 1- Das Rotas Transatlânticas

Fonte: Relatório Global do Projeto Interinstitucional: LABTEC; UFRJ (1997).

Com as novas rotas marítimas e o aumento na movimentação de cargas ocorre a capacidade do setor portuário em digerir a crise do petróleo e a redução da produção mineral, setores que constituíam em grande escala, a movimentação portuária do período industrial.

A queda na produção e movimentação das cargas marcantes da fase industrial provoca reduz a tonelagem do tráfego marítimo em todos os países e impulsiona um processo de crescimento do comércio, ligado principalmente à produção de mercadorias dos setores micro-eletrônicos. Isso ocorre sob o impacto das inovações nas formas de organização da produção e agregam elementos de reestruturação produtiva, de inovação tecnologia e atividade portuária.

A fluidez entre produção comercialização, distribuição e consumo se torna central nos processos de flexibilização produtiva e induz a emergência do *Hub ports* como modelo fluído, de gestão dos fluxos de mercadoria.

O padrão de modernização das infra-estruturas portuárias se coloca numa perspectiva desterritorializada dos espaços urbanos e desafia a construção de estratégias na instrumentalização das escalas locais, notadamente, as cidades, para servir de interface entre o

comercial mundial e os territórios produtivos locais, em busca de empreender a captação de fluxos de comércio e agregação de valor à produção que circula nos portos.

#### **2.4.1 Logística: um elemento importante na modernização portuária**

A logística é um conceito desenvolvido como parte da arte militar e respondia pelo suporte de transporte e abastecimento de tropas. Ela se coloca hoje, na mundialização da economia, como variável de fundamental importância na sustentabilidade do setor de transportes, influenciando no preço final dos produtos, junto ao mercado consumidor.

O preço final de qualquer mercadoria que transita no mundo da circulação comercial é resultante da soma dos custos de produção/exploração, distribuição e agregação de valor. Esses fatores são responsáveis pelo lucro possível de ser obtido no processo de consumo. O conceito de logística se conecta ao sistema portuário através da capacidade de integração intermodal e elo articulador de fluxos de mercadorias.

O porto como elemento central na atração dos fluxos requer uma logística que possibilite movimentar um maior volume de cargas. Isso ocorre quando existe, de um lado o estímulo e a efetiva produção em escala, de outro lado, quando existe o máximo de infraestrutura em termos de armazenagem, ou seja, estocagem, transformação, montagem e distribuição de mercadorias. Essa nova modalidade de desenvolvimento logístico ligado à atividade portuária se impõe à política de estoque zero e a entrega *just in time* implementada por grandes grupos.

Nos portos do norte da Europa, a exemplo de Anvers, o investimento em logística começa no pós-guerra, quando os Belgas atraem empresas dos Estados Unidos que desejavam penetrar no Mercado Comum, em formação. Nesse momento ocorre a inserção da logística como elemento importante na montagem e comercialização de produtos. Os automóveis da Ford e General Motors representam investimentos no setor automotivo em um país que não tem nenhuma marca nacional, mas que executa a montagem e distribuição de automóveis:

A Bélgica é o primeiro produtor mundial de automóveis por habitante [...] produz mais de um milhão de veículos por ano, com 58.000 assalariados em 1991, para cinco grandes empresas: Ford, General Motors, Renault, Volvo e Volkswagen (COLLIN, 1999, p.54).

Os apontamentos acima revelam que os investimentos feitos no tratamento das mercadorias, através da logística geram centenas de empregos uma vez que a recepção, padronização e transportes servem para fazer a adaptação dos produtos às encomendas e implicam numa relação entre transporte e comércio, através de redes informatizadas para localizar imediatamente a distribuição de cargas que chegam separadamente via contêineres. O mercado de automóveis mostra a importância da logística como fator de desenvolvimento de uma cidade portuária ligada cada vez mais à indústria e ao comércio.

Os ganhos do mercado de logística, associados aos serviços portuários, são contabilizados, menos pela mudança na regulação portuária e mais na ampliação dos espaços de manipulação de mercadorias, que chegam para armazenagem e distribuição. Isso fez de cidades como Anvers, um local onde houve uma contínua requalificação na mão-de-obra.

A logística consiste, portanto, em aproveitar ao máximo a passagem da mercadoria pelo porto e agregar valor a essas mercadorias. Encher e esvaziar contêiner, embalar e desembalar cargas serve, tanto aos grandes produtores internacionais, como para pequenos e médios produtores locais.

Quando grandes produtores mundiais e pequenos e médios produtores locais se unem para dinamizar o processo de comercialização, ampliam as possibilidades de implementação de transportes de cabotagem, um modal de menor custo, e assim, criam maiores níveis de sustentabilidade para as economias das cidades portuárias.

No contexto da economia global, a integração produtiva nos territórios portuários acentua a dominação dos armadores globais. Isso se dá através da intensificação do volume de cargas transportadas e se alia a um modelo de desenvolvimento portuário, cujo perfil alimenta apenas um porto principal por continente. Tal tendência valoriza e dá sustentabilidade aos chamados *Hub Ports* (verdadeiras plataformas terrestres ou marítimas de distribuição), construídos fora dos espaços urbanos, pois requerem áreas maiores para expansão e consumo de meio ambiente, em detrimento dos portos localizados nas áreas urbanas que serviram à fase industrial.

Portanto, as potencialidades da logística integrada ao setor portuário, combinam formas de reposicionamento dos diferentes atores públicos e privados, locais, nacionais e globais, sob o paradigma da cooperação entre ambos, sem que isso sobreponha inteiramente os interesses do comércio global aos interesses da sustentabilidade local, se tornando assim, um elemento importante na cooperação entre a escala global e local.

### 3 A REGULAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL

#### 3.1 O SISTEMA DE TRANSPORTE E OS PORTOS NO BRASIL

A história dos portos brasileiros foi sendo progressivamente construída, de modo associado à dominação colonial e ao capitalismo imperialista. Isso pode ser apreendido em passagens da obra de Darcy Ribeiro e Gilberto Freire<sup>13</sup> que descrevem com inquietação os aspectos negativos dos “núcleos portuários” como portas de entrada<sup>14</sup> e pontos de submissão do país à Europa”.

Diferente da trajetória europeia, a dominação que modela as relações entre as escalas locais, nacional e internacional, marca o comércio marítimo do Brasil, desde o comando de Portugal, passando pelo “imperialismo colonizador”, pela “industrialização retardatária” até à recente modernização das infra-estruturas portuárias.

Sem perder de vista a diferença na formação econômica e social do Brasil tem-se no final do século XIX e início do século XX, a primeira grande alteração da relação dos portos nacionais com as cidades. Sob um padrão de concessão feita pelo Estado nacional ao capital internacional, a racionalidade privatista e centralizadora da gestão portuária desde então é marcado por uma dinâmica onde os portos, ao serem extraídos do tecido urbano, através de seu isolamento espacial, passam a se constituir infra-estruturas terminais, usadas como corredores de exportação e importação de mercadorias.

A República inaugura uma fase, em que as grandes cidades portuárias passam a ser impedidas de assumir sua identidade com o mar, com os rios; em razão da lógica privada produzida pelo capital internacional, responsável pela construção, operação e gestão do porto organizado. A formação de verdadeiros cinturões comerciais e/ou empresariais nas áreas portuárias desenha uma relação com a cidade, em sintonia com a organização funcional do espaço, mas desordenado e alheio à idéia de planejamento urbano (COCCO; SILVA, 1999).

---

<sup>13</sup>“O Povo Brasileiro”. São Paulo: Cia das letras, 1975 e “Casa grande e Senzala”, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>14</sup> O Porto como porta de entrada é uma concepção que indica um padrão de porto constituído para ser elemento essencial e estratégico no desenvolvimento econômico da fase industrial, estabelecendo intensa relação com seu *hinterland*. (STARR; SLACK, 1999), afirmam que autores como Ullman (1943), Patton (1958) Weiggand (1956), Morgan (1948), definiram o conceito de *hinterlandia* e desenvolveram metodologia para auferir a área de influencia do porto como porta de entrada da fase industrial.

O isolamento do porto organizado em relação à cidade não é da ordem de sua localização geográfica. Embora sendo parte da área urbana das cidades, o modo como foram sendo pensadas as infra-estruturas de transportes no Brasil, não contribuiu para a relação entre porto e cidade.

Como a função dos portos no Brasil, sempre foi a de ser um corredor de mercadorias, sem valor agregado, pode-se observar, uma certa tradição de planejar o porto “de costas” para a cidade. Nazaré (2001), afirma que desde o “Plano Rabelo” em 1838, onde estava previsto a construção de três estradas de ferro, interligando o norte, o nordeste e o sudeste do Brasil, até o “Plano da Comissão”, de 1890, que chamava a atenção a proposta de implantação de um sistema de hidrovias interiores para escoar a produção do país até os portos do litoral, a meta sempre foi, facilitar a comunicação entre os centros de comércio da República e os portos litorâneos.

Facilitar o escoamento de matéria prima em busca do mercado internacional foi a marca do planejamento de transportes, centrado no Estado-Nação. Embora quase nada desses planos tenha sido efetivamente realizado, alguns estudiosos firmam que existiu à época uma mentalidade planejadora.

O planejamento estatal existente no Brasil, ao final do século XIX e início do séc. XX estava voltado para o desenvolvimento do modal ferroviário e aquaviário, como agentes facilitadores de baixo custo do transporte de mercadorias, do interior do país até os portos.

O porto no Brasil se constitui porta de saída de mercadorias para o mercado internacional, entretanto, a ausência de investimentos para efetivar um sistema de transportes intermodal, aos poucos esvaziaram e fizeram com o transporte intermodal, perdesse sua função produtiva. Foram assegurados investimentos, apenas para as obras que captavam recursos internacionais e com eles os interesses mercantilistas que o moviam.

O papel desempenhado pelo setor público, em nível nacional, no início do século XX, intervém na política de desenvolvimento das infra-estruturas de transportes e acomoda relações entre a produção nacional e o mercado internacional sob uma racionalidade que dispensou o Estado da função de regulação, investimento e controle das infra-estruturas de transportes hidro-ferroviários, bem como reservou às empresas estrangeiras a função de definir e operar as infra-estruturas portuárias.

A racionalidade expansionista do modal rodoviário pode ser verificada desde o Plano Catramby de 1926, no qual “já se esboçava o traçado da Belém/Brasília que só viria a ser realidade nos anos 50” (NAZARÉ, 2001, p. 25) e se expande, mesmo após a criação do

Ministério dos Transportes em 1967, quando era visível o impacto do aumento da importação de combustível sobre a balança comercial do país.

A crise do petróleo de 1973 acelera a elevação dos preços de derivados e influência as contas externas do Brasil, gerando desequilíbrios na balança de pagamentos. Tais fatores impactam no custo dos transportes, marcadamente, no modal rodoviário, responsável pelo maior volume de queima de combustível.

Associada à crise da matriz energética, a quase inexistência da navegação de cabotagem<sup>15</sup> se torna um problema em razão de investimentos cada vez mais escassos com a saída das grandes companhias de navegação que operavam sob o comando do capital internacional<sup>16</sup> no início do século XX.

Somente no final da década de 1990 ocorre um reposicionamento da navegação de cabotagem, por força da necessidade de conectar o sistema de transportes do Brasil à lógica do Hub Port. A cabotagem ganha status de ponto de entroncamento entre os portos regionais localizados na costa marítima do país e os *Hub ports* continentais.

Com a inserção de alguns portos brasileiros na pauta dos acordos de cooperação econômica e comercial definidos no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) têm-se os chamados portos de primeira linha. Esses portos fazem parte de dispositivos de intercâmbios entre os sistemas de transportes e os canais de comercialização, nacionais, regionais e internacionais<sup>17</sup>.

Logo, na atual fase de desenvolvimento dos sistemas de transportes, o modal aquaviário readquire a importância que tinha no início do século XX e é destaque na pauta do planejamento das infra-estruturas brasileiras associadas à containerização das cargas.

A emergência da containerização como atividade desenvolvida na esteira do processo de reestruturação produtiva, da competitividade portuária e da integração dos diversos modais de transportes, coloca em evidência a necessidade de modernização do setor de transportes brasileiro. A multimodalidade passa a ser o elemento central e essa inovação é um desafio para um planejamento de “tipo novo” em vista de viabilizar a inserção competitiva do país no novo padrão do comércio mundial.

---

<sup>15</sup> A cabotagem é a navegação na costa marítima do próprio país.

<sup>16</sup> A cabotagem é reposicionada nos últimos dois anos do século XX, como a alternativa para elevar a competitividade do transporte de mercadorias, uma vez que a navegação de longo curso de bandeira nacional, não apresenta, de acordo com Nazaré (2001), condições de competir com a frota mundial, em razão da ausência de investimentos.

<sup>17</sup> Ver “Acuerdo Marco de Comércio e Inversion (18-04.1998)” In: (BRASIL, 1998).

Nesse contexto, os portos e a indústria naval, passam a ser áreas de interesse para os investimentos do Banco Mundial na busca por competitividade global. Uma estratégia para “melhorar a competitividade”<sup>18</sup> passa a ser integrar os portos brasileiros às redes mundiais de transporte marítimo, cada vez mais obedecendo à containerização de mercadorias.

A dinâmica da economia nacional, até então centrada basicamente na integração dos mercados internos se associa a fatores ligados à crise do petróleo e as inovações na economia mundial. No caso brasileiro, a política econômica centra-se na elevação da movimentação do comércio exterior em busca de reverter à tendência quase sempre superavitária da balança de importações e exportações.

Em 1974, a conta do petróleo representava 56% do total da receita de vendas ao exterior de produtos básicos... em 1981 a ocorrência tornou-se dramática. Os gastos com petróleo já representavam 118% da exportação de produtos básicos (NAZARÉ, 2001, p. 27)

Dados do Centro de Estudos de Comércio Exterior analisados por este mesmo autor levam a concluir que nessa época, somados os gastos com petróleo aos gastos com importação de produtos industrializados (46%), ficava comprometida quase metade da receita gerada pelo Brasil. Isso significa que a crise da matriz energética e o processo de mundialização das trocas comerciais, a partir da década de 1980, levam os planejadores nacionais a repensar as infra-estruturas de transportes. Essa conclusão pode ser comprovada nas propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional para Integração e Desenvolvimento do Transporte (CNT'92):

A interdependência entre todas as atividades no transporte multimodal faz com que se torne necessário criar e fortalecer os vínculos estruturais e funcionais entre os modos, aproveitando suas vantagens e otimizando o sistema (CNT apud NAZARÉ, 2001, p. 56.).

As propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional para Integração e Desenvolvimento do Transporte se transformam em ações de Governo no Programa “Brasil em Ação” (1996). Nelas o ideário da multimodalidade constitui o “núcleo duro” da engenharia moderna para as infra-estruturas e impacta nas escalas locais sob os mais variados modos.

---

<sup>18</sup> Documento de país. In: As estratégias dos Bancos multilaterais para o Brasil/ 2000-2003 (BARROS et al, 2001)

Em grande parte das cidades que tem portos no Brasil está ocorrendo um movimento de refuncionalização do espaço do porto. A busca por “revitalizar” os espaços onde estão localizados os portos geralmente localizados em espaços urbanos tem como justificativa o fato de agora serem considerados “espaços degradados”.

As relações entre o movimento global de modernização das infraestruturas portuárias e os impactos na escala local é apresentado por Klink, 2001, que denomina “novos regionalismos” ao conjunto de estratégias que orientam o planejamento de políticas públicas nas cidades.

Trataremos a seguir de contextualizar o debate de Klink, sobre os novos regionalismos que constituem concepções acerca do valor da cidade no contexto da globalização.

### 3.2 A MÉTRICA GLOBAL & MÉTRICA LOCAL NO ÂMBITO DO “NOVO REGIONALISMO”

Antes de chegarmos à análise da nova regulação da gestão portuária, observada no Brasil a partir da década de 1990, resgatamos alguns conceitos já referenciados no primeiro capítulo, onde é possível uma apreensão de como vem se constituindo o planejamento público de cidades e regiões impactadas por processos de modernização portuária no âmbito da reestruturação produtiva. Para uma primeira aproximação, apresentamos o conceito de “cidade-região” assim definido como:

Aquelas áreas metropolitanas com aproximadamente mais de um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional nem sempre coincide com a sua identidade política e econômica, e que está inserida nos processos globais de transformação socioeconômica (KLINK, 2001, p.7).

A partir deste conceito, o autor apresenta duas vertentes para situar o debate sobre o que ele chama de “o novo regionalismo” e o papel das “cidades-região”. Nesse debate são identificadas a “vertente globalista” e a “vertente regionalista”.

#### 3.2.1 A vertente globalista

Para Klink (2001) a vertente globalista assume uma tendência à homogeneização da cidade-região, onde se coloca a idéia de “uma competição perfeita entre localidades”. A base dessa lógica pode ser apreendida do conceito de eficiência, expresso em Pareto. O “equilíbrio à lá

Pareto” (TIBOUT apud KLINK, 2001), sugere a perfeita competição entre cidades. Essa idéia quando difundida pelos neoclássicos é tomada de crítica, em razão de requerer a participação de grande parte dos atores econômicos na competição. Nela, são levadas em conta as “externalidades” e a distribuição de renda, tidas como eqüitativa em locais que não tem o mesmo grau de equidade entre si.

A ideia de competição perfeita entre cidades é tomada de empréstimo e considera a homogeneização do espaço, a mobilidade dos fatores de produção e concorrência entre lugares como sendo o tripé do novo regionalismo que se organiza na vertente globalista.

Segundo Klink (2001) a primeira variação da referida teoria, vem dos processos de reestruturação produtiva que em 1970 e 1980 começa a impactar “o nível de emprego industrial em cidades européias e norte-americanas” (KLINK, 2001, p.17). Nesse ambiente de variação, surge a teoria da “Nova Política Urbana” (NUP - *New Urban Politics*). Tal concepção está centrada na construção de um “desenvolvimento local” que buscar na “comunidade enraizada no território” a sua reprodução.

O conceito de comunidade usado pela NUP é, para Klink, pouco definido e se propõe a combinar interesses de trabalhadores, governos locais, empresas e outros atores, como também da imprensa local. Essa combinação de interesses busca alternativas para a crise das cidades industrializadas dos países desenvolvidos, podendo ser observado no fenômeno que envolve o fechamento de fábricas e o surgimento das chamadas “áreas degradadas”, com galpões que ficam vazios e a emergência de processos de exclusão social e pobreza urbana (OECD apud KLINK, 2001, p.17).

Para a NUP o conceito de comunidade se apóia na necessidade de fazer concessões para comunidades de cidades como Detroit<sup>19</sup> com o objetivo de instituir a reestruturação da indústria automobilística. A lógica do conceito de comunidade resignificado Brasil<sup>20</sup> da década de 1990, é orientando para a implementação de “arranjos produtivos” de “desenvolvimento local integrado e sustentável”. A “tropicalização” de conceitos como “comunidade” e “desenvolvimento local integrado e sustentável” pode ser uma tentativa de difundir consensos em torno das coalizões locais, observadas na vertente globalista.

---

<sup>19</sup> Thompson, Hearther. “Reestruturação na indústria automobilística e o impacto nos centros industriais. O caso de Detroit, Paper apresentado no Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Econômico e Social no Grande ABC, Brasil, 8-9 maio.1997.

<sup>20</sup> Ver a respeito Documento de Cooperação técnica do BNDS “Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local” (1998)

O que é importante destacar na importação de conceitos e de modelos é que eles deixam de explicitar quais são os arranjos políticos presentes no núcleo das relações de poder que direcionam os investimentos para a ação de políticas públicas de desenvolvimento em nível local

No final da década de 1980 surge em regiões e cidades europeias uma segunda variação do globalismo. Sob a ênfase da competição entre cidades, na esfera do processo de unificação do mercado europeu, a tarefa de gerar emprego e renda, torna o comportamento empreendedor uma via que visa fundamentalmente à captação de capital financeirizado.

A concorrência entre cidades é feita através de city marketing, ou através da chamada “produtividade urbana”, que é o termo cunhado pelo Banco Mundial para definir, sem muita clareza, a preocupação com o gerenciamento urbano, por meio da retórica da eficiência. “Essa démarche estratégica, insere de modo sutil, a cidade e a região como novo objeto de estudo da teoria neoclássica e da administração de empresas” (KLINK, 2001, p. 19).

Como terceira variação Klink (2001) afirma em seu estudo que na década de 1990 esse raciocínio tem continuidade nos trabalhos de autores como Castells (1980), Borja e Castells (1998), todos influenciando concepções, literaturas e práticas de planejamento na Europa e América Latina. A base do pensamento desses autores é o de que cidades e regiões conectadas entre si através de fluxos de informação passam a fazer parte de uma sociedade global, onde os avanços tecnológicos viabilizam os fluxos de informação, de telecomunicação e de transportes e ajudam a transferir conhecimentos sem grandes custos nas transações.

Nesse cenário, os arranjos políticos presentes nas negociações entre as escalas de poder global, nacional e quiçá local, para implantação das inovações do novo padrão de planejamento urbano, têm como resultado principal e imediato, a facilitação da gestão das grandes empresas transnacionais. As empresas transnacionais passam a ter nas unidades fixadas em escala local, as condições para gerenciar seus lucros que são captados nas suas matrizes em escala mundial.

A lógica presente nos arranjos acima descritos tende a homogeneizar modelos de gestão, e apresenta um elemento paradoxal em que, de um lado, o grande capital se reproduz com base nas novas tecnologias de informática telecomunicação e transportes, de outro lado, ele depende de uma rede local de infraestrutura e de mão-de-obra especializada que pode ser apreendida como “imensos nós num sistema hierárquico mundial” (KLINK, 2001, p.21).

A grande questão é: como serão as relações, se cidades-região passarem a desenvolver de forma homogênea, índices de investimentos estratégicos em tele-portos, telecomunicação e infra-

estrutura, caracterizando um terciário avançado? Para Klink, o discurso globalista torna-se mais sofisticado, à medida que a disputa pelo capital internacional estabelece níveis de produtividade urbana, envolvendo: conectividade, através de ampliação dos vínculos da cidade com os circuitos informacionais; inovação, através da capacidade de processar informações e traduzi-las em novos conhecimentos e flexibilidade institucional, através de capacidades para negociar, interna e externamente as condições para o financiamento e fixação de empresas supranacionais (KLINK, 2001).

A quarta e última variação mostra-se inspirada na teoria gerencial e administrativa sobre a globalização. Ela “proclama o surgimento de uma ordem internacional sem fronteiras nacionais, com um conseqüente esgotamento do papel do Estado-nação e de suas políticas de regulação macro-econômica”. Klink afirma ser Keniche Ohmae (1996) o protagonismo dessa tese. Nela, estão fundadas as vantagens de estabelecer a competição livre entre cidades-região, sob a defesa incontestada de um federalismo flexível, sustentado nas exportações. Um exemplo da racionalidade dessa quarta variação é a indicação quanto

[...] à liberdade que estados como São Paulo deveriam ter para se inserir, numa escala temporal de 1 a 10, nos circuitos da OCDE e assim evitar a queda de posição do Brasil como mercado emergente” (OHMA apud KLINK, 2001, p.22).

### **3.2.2 A vertente regionalista**

Está representada por um conjunto de pesquisadores que ressaltam a perspectiva da reterritorialização do desenvolvimento econômico. Essa reterritorialização significa a necessidade de estabelecer um processo que garanta níveis de condições econômicas, políticas, sociais e culturais, concentradas localmente. A especificidade local busca inspiração nos trabalhos de Marshall, publicados no início do século XX e tratam dos distritos industriais. Tal abordagem se diferencia dos globalistas, que aponta para os ajustes entre produção, satisfação dos consumidores, dada pela capacidade do governo local oferecer vantagens em termos de infraestrutura de serviços urbanos e menores impostos, estabelecendo a “competição perfeita”, através da atração de maior número de habitantes e maior número de empresas. Klink vai fundamentar sua tese a partir de uma síntese atualizada do raciocínio de Marshall dizendo que as aglomerações econômicas ocorrem a partir de três motivos:

Fator número 1- O fenômeno do labor *pooling* (bacia de trabalho qualificada), podendo com isso oferecer a qualquer tempo expertises, o que torna os custos com contratação e demissão menores e a produtividade maior.

Fator número 2- A aglomeração verificada em distritos industriais, apresentam articulação em rede, de diversos produtores e fornecedores especializados, o que de certa forma, abre perspectivas de amplos mercados consumidores e, à medida que isso ocorre, atrai novos empreendimentos e crescimento urbano.

Fator número 3 – Esse tipo de aglomeração favorece as “externalidades tecnológicas positivas”, através da difusão do conhecimento para a região como um todo, à medida em são absorvidos por um determinado número de empresas (KLINK, 2001, p.23).

Ao defender uma política de desenvolvimento local a ser construída, combinando de forma refinada os diversos fatores apontados pelo “Distrito Marshalliano”, Klink admite que o fato de haver, hoje, maior mobilidade de capital, cria a possibilidade local de um meio social inovador.

A respeito de experiências que expressam a lógica do raciocínio de Marshall, casos paradigmáticos vêm sendo estudados, como às experiências na Terceira Itália por Piore e Sabel (1984), no Vale do Silício, na Califórnia e Route 128 em Boston, onde autores norte-americanos identificam as relações de sinergia das redes de empresas de pequeno e médio porte, que se fortalecem ao estabelecer relações de confiança mútua, troca de informações, cooperação e competição. A participação dos atores locais (sindicatos, empresas, gestor público e outros), nas decisões, é também fator de relevância na sustentação desse modelo de desenvolvimento de base regional a partir de cidades.

Na visão de Klink (2001) seguindo uma espécie de variação da vertente regionalista, encontram-se os representantes da “Escola de regulação”, que explicitam a transição de um modelo de desenvolvimento para outro, centrado na investigação das razões que fazem em determinado momento, um modelo ser funcional e em momento diferente se tornar ineficiente e se esgotar.

Ainda na década de 1980, surge a chamada “Escola da Califórnia” que tem como um de seus pensadores Storper (1994). Este autor desenvolve uma noção de arcabouço institucional de normas, regras e convenções como fator condicionante para o sistema de relações mercantis de insumo-produto. Tal arcabouço pode também potencializar a trajetória de desenvolvimento das

regiões locais. Para Klink, a teoria de Storper impacta o debate sobre desenvolvimento local, quando conecta “introdução de novas tecnologias e territorialização do desenvolvimento”. A unidade entre inovação tecnológica e territorialização do desenvolvimento através de processos de aprendizagem mútua, rompe com a idéia que associa “progresso tecnológico e econômico à criação de escala, padronização e homogeneização” (KLINK, 2001, p.30).

Seguindo uma linha de raciocínio shumpeteriana, a região ao inovar, readaptar e diversificar permanentemente, impede a rápida assimilação pelos concorrentes, fazendo disso, fator de “captação de sobrelucros temporários” proporcionada pela, também temporária atitude de monopólio. Assim, a teoria Storperiana admite “a criação de um conhecimento assimétrico, codificado e não cosmopolita, gerando barreiras temporárias para a sua reaplicabilidade e imitação por outras regiões” (KLINK, 2001, p.32). O gráfico abaixo demonstra a existência de quatro diferentes mundos de produção regional, definidos de um lado pelo “grau de especificação do produto” e de outro lado, “pela escala de produção”:

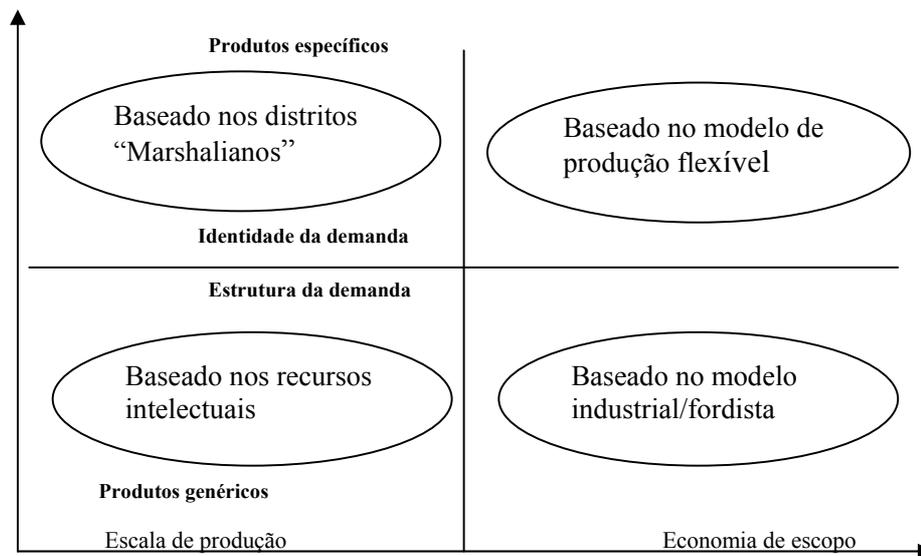


Gráfico 1- Mundos de Produção Regional  
Fonte: Stoper; Salais apud Kling, (2000). p.39)

Com esse quadro de referência Klink conclui que: no campo teórico do “novo regionalismo”, a “vertente globalista” tende a homogeneizar o padrão de desenvolvimento da cidade-região, enquanto que, a “vertente regionalista” adota a perspectiva da reterritorialização do desenvolvimento, considerando as especificidades locais.

As diferenças observadas entre a vertente globalista e a vertente regionalista estão na própria política pública da cidade-região, quando se articula a uma pauta de planejamento mais para fora ou para dentro de seu território.

As possibilidades de se criar os elementos sociais e econômicos que proporcionem um desenvolvimento econômico enraizado no próprio território, não depende somente de uma dinâmica socioeconômica de fora da região ou país [...]. Os globalistas analisam a política pública como instrumento de inserção no comércio internacional [...] A vertente regionalista enfoca o seu próprio território na elaboração das políticas públicas. A política pública deveria encontrar e criar, a partir das particularidades do próprio ambiente local, uma economia regional competitiva (KLINK, 2001, p. 44 - 45).

As relações entre os conteúdos teóricos identificados no debate de Klink e o padrão de planejamento utilizado na “modernização” das infra-estruturas de transportes no Brasil, orientam as análises a seguir, cuja centralidade é o processo que institui a nova regulação e gestão portuária para o país.

Se para as regiões localizadas no hemisfério Norte, as análises feitas por Klink (2001), são dotadas de sentido teórico e prático, é necessário observar que nexos elas podem ter como lentes de observação das relações entre essas escalas em nível global e a escala nacional e local. As relações interescalares são permeadas por conteúdo político que intervêm nos processos de desregulação da ação dos Estados nacionais, nas chamadas economias emergentes. Isso ocorre, principalmente através de instâncias como o Fundo Monetário Internacional-FMI, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>21</sup>.

No Brasil, a matriz de ação do BIRD é repassada ao BID que orienta o planejamento para o financiamento do desenvolvimento, operado pelo BNDS. Na matriz de ação do Banco Mundial para o Brasil da década de 1990, lê-se como eixo estratégico “o desafio de melhorar a competitividade”, indicando como “principais ações e políticas do governo para modernizar e desenvolver a economia e o Estado”: a abertura econômica, a concessão ao setor privado da operação e manutenção da infra-estrutura de transportes, a reabilitação do sistema viário, ampliação do setor de

---

<sup>21</sup> As regras impostas ao Brasil pelas Agências Multilaterais podem ser encontradas no CAS (Country Assistance Strategy (Estratégia de Assistência ao País) documento formulado pelo BIRD que orienta o BID a formular o “Country Paper”. Todos são documentos de planejamento e compromisso político, onde constam as estratégias de cada banco para condicionar empréstimos financeiros feitos ao país. Eles descrevem os planos para os dois tipos de operação de empréstimo: “Ajuste Estrutural” e “Projetos de Investimento” (BARROS, et al., 2001).

energia (gás natural, setor elétrico, inclusive privatização e a sua organização. Estes princípios estão contidos no “Documento de Assistência ao País” que orienta a implementação de políticas públicas pelo Banco Mundial.

Na busca por homogeneizar forças que se apresentam relativamente heterogêneas para o alcance desse fim, encontramos na escala nacional, entusiasmos que se unem em favor de: Primeiro, responder aos interesses hegemônicos, representados na abordagem estritamente contábil das Agências Multilaterais, introduzidas no Plano Real, através do discurso do “Custo Brasil”. Segundo, instituir um planejamento “de tipo novo”, a ser efetivado sob o comando de velhas instrumentalidades burocráticas.

No “planejamento estratégico” nacional, ou seja, no Plano Plurianual de Ação – PPA (1996-2000), também chamado “Brasil em Ação” está definida a Política de Infra-estrutura de Transportes e nela verifica-se que, os “velhos corredores de exportação”, se revestem de nova roupagem e são agora “eixos de desenvolvimento” a serviço dos “Macro-Corredores de Desenvolvimento Integrado” (BARROS, 1995). Esses conceitos encontram significado nas estratégias de integração comercial trans-continentais, a exemplo do MERCOSUL, cuja lógica se materializa na abertura econômica e na modernização dos setores produtivos, mediante a redução de tarifas, a desregulamentação e a diminuição dos custos em busca de concorrência para as exportações brasileiras.

A lógica que orienta a recente “modernização” das infra-estruturas nacionais pode ser lida nas formulações do engenheiro Eliezer Batista (1997), ex-executivo da Companhia Vale do Rio Doce, quando ainda estatal que influenciou as proposta norteadoras do PPA de 1996. Batista defende a idéia de “infra-estrutura eficiente, incluindo energia, comunicação e sistema de transportes” e traduz eficiência como sendo a entrada do setor privado de capital transnacional, através de parecerias com o setor público. O propósito dessa parceria entre setor público nacional e o setor privado da capital internacional é obter investimentos e gerir a reengenharia dos antigos corredores de exportação, intensificando assim, as relações entre a produção local e o comércio mundial.

O Terceiro aspecto tem como meta, a redução de custos que coloca em prática uma parceria entre setor público e setor privado, onde o setor público é estigmatizado pela ineficiência. O fundamento da ineficiência estatal é mostrado na insustentabilidade dos níveis de endividamento do setor público, contraídos através da política expansiva de investimentos das

empresas estatais que, até a década de 1970 não dispunham de instrumentos formais de controle direto, nem pelo Executivo, nem pelo Congresso Nacional<sup>22</sup>.

Com a fragilidade econômica do Brasil (expressa internamente) para enfrentar a competitividade global, a parceria com o setor privado, é apontada pelo planejamento público como a alternativa viável para inserir a produção nacional nos circuitos do comércio global. Essa forma de alcançar a modernização do desenvolvimento nacional encontra sustentabilidade nos investimentos das firmas transnacionais que produzem em grande escala e cujos interesses, embora diversificados e localizados regionalmente no interior do país, combinam negociações com a escala nacional e as elites regionais, na busca de adaptar-se aos modernos padrões logísticos dos transportes mundiais.

Os novos arranjos políticos implementados no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, respondem pelo planejamento da reestruturação do setor portuário, que até então, era baseado pelo estatuto das empresas estatais, passando a incorporar as diretrizes das Agências Multilaterais que estabelecem a modernização das infra-estruturas portuárias através da descentralização e privatização, sob o paradigma do porto concentrador de cargas, ou seja, o “hab-port tropicalizado”<sup>23</sup>.

### **3.2.3 A Nova regulação dos portos no Brasil: lei 8.630/93 (descentralização & privatização)**

A “onda modernizadora” das infra-estruturas de transportes alcança efetivamente o sistema portuário no Brasil, com a extinção da PORTOBRAS em 1990 e a posterior promulgação da Lei 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, marco regulatório do processo de desestatização e privatização do setor. A organização dos serviços portuários até a extinção da PORTOBRAS apresentava, segundo Cocco; Silva (1999), as seguintes características:

- a) Regulação estatal centralizada e “autônoma” em relação aos atores locais;

---

<sup>22</sup> A política econômica manteve “até meados dos anos 70, uma postura governamental em relação às empresas estatais, de sustentar condições de financiamento adequadas para viabilizar níveis elevados e crescentes de investimento. Isso ocorreu, seja pelo aporte sistemático de recursos fiscais (procedimento típico até meados dos anos 60), seja pela gestão favorável das tarifas (período 1967-75). No período 1975-81, ainda que por razões relacionadas à política de ajustamento fiscal e de balanço de pagamentos, o Governo permitiu e mesmo induziu a farta utilização do endividamento externo” (PRADO, 1995, p. 6).

<sup>23</sup> Estamos usando o termo “*Hub Port* tropicalizado” no sentido dado por Cocco (2001) ao discutir sobre a “tropicalização do desenvolvimento local” enquanto forma de importação desejada de um discurso.

- b) Operações portuárias essencialmente realizadas por organismo estatal, sendo a participação do setor privado restrito ao setor de minérios e granéis líquidos e sólidos;
- c) Monopólio estatal quanto à movimentação de cargas de terceiros (carga geral e containerizadas);
- d) O trabalho portuário era regulado por acordos coletivos;
- e) Infraestrutura e equipamentos de grande porte, financiados com recursos públicos.

Após a extinção da PORTOBRAS (1990) há um vácuo institucional na regulação do setor portuário até a publicação da “Lei de” modernização dos Portos (1993). O novo estatuto do sistema portuário publicado sob a diretriz da descentralização e adaptado às regras de flexibilização<sup>24</sup> do setor industrial, traz à tona outras mudanças estruturais empreendidas nas macro-diretrizes do planejamento das infraestruturas nacionais. A chamada “modernização” dos portos se processa, portanto, sob um referencial de desenvolvimento, que define a priori a descentralização e a privatização como paradigmas que devem substituir às antigas formas de gestão estatal e centralizada. Isso implica no reordenamento dos serviços e na reorganização social do trabalho no porto.

O novo marco regulatório da modernização dos portos brasileiros encontra suas diretrizes planejadas nas ações do GEMPO e do PIMOP<sup>25</sup> e consolidadas nos Planos Plurianuais de Ação de 1996 a 1999 e de 2000 a 2003. A diretriz fundamental da modernização portuária é a gestão descentralizada a ser implantada através de estratégias inovadoras de regulação da operação portuária e da mão-de-obra. Tais inovações, segundo a legislação em foco devem atingir as instalações portuárias de uso privativo e a área do porto organizado<sup>26</sup>, cabendo à União, o direito de explorar diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

A gestão da nova regulação permanece formalmente centrada na esfera federal e a operação portuária com forte tendência à privatização. Embora admita a idéia de um planejamento de “tipo novo”, resignificado como “planejamento estratégico” das ações, opera sob uma instrumentalidade técnica de base conservadora. Sua justificativa com relação à

---

<sup>24</sup> Esse termo é utilizado freqüentemente para indicar que as novas tecnologias podem possibilitar a produção de mercadorias de diferentes modelos ou tipos, com o mesmo equipamento, ou ainda, que as mercadorias podem ser produzidas em espaços fluidos de produção, não mais dentro da fábrica industrial.

<sup>25</sup> Grupo Executivo para a Modernização Portuária (GEMPO)  
Programa Integrado de Modernização Portuária (PIMOP)

<sup>26</sup> Para os efeitos da Lei 8.630/93, Porto Organizado é “o constituído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária” (Art. 1º 25 inciso 1º I).

modernização dos portos estimula o aumento da produção em escala, para exportação. Nesse nível, a competitividade é o fator de crescimento da indústria, o que garantiria *ex-post*, o desenvolvimento nacional. Os fundamentos desse planejamento de “tipo novo”, portanto, conjugam “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento social”<sup>27</sup>. Tal discurso, porém, demonstra os limites de sua eficácia, de um lado, pela crise do tradicional modelo de organização da grande indústria, que se reestrutura e desemprega trabalhadores e de outro, por não transformar redução de inflação e de desequilíbrios das despesas públicas (ajuste fiscal) em fator de impulso para um novo ciclo de crescimento, equitativamente correspondente ao tamanho da “dívida social” existente em países como o Brasil.

A crítica de Cocco (2001), quanto ao modelo de planejamento estratégico adotado para as infra-estruturas no marco do “Avança Brasil”, aponta o vazio de sentido expresso no termo “estratégico”. Esse modelo de planejamento (originário da Escola de Negócios de Harvard) adapta um modelo de gestão empresarial para o setor público, que no Brasil se efetiva através de consultorias de especialistas catalães, adotando a “tropicalização” como fórmula quase natural para responder as insuficiências da produção nacional.

Apresentado sem clareza quanto aos objetivos e conteúdos, usa formas como, por exemplo, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) para criar uma representação fictícia de esfera pública. A inexistência real de uma esfera pública no Brasil, bem como sua aparência formal sem apresentar autonomia, tornam-se, segundo Cocco (2001), presas fáceis a serem devoradas pela esfera privada e suas “parcerias” articuladas nos anéis burocráticos do Estado.

A crítica feita sobre a dinâmica de desenvolvimento presente no planejamento estratégico que foca a cidade como a nova “centralidade da esfera pública local”, pode ser verificada em Cocco (1996). Esse autor indica que, sem integrar as dimensões sociais e a efetiva atuação de uma esfera pública não estatal e descentralizada, seria impossível entender o desenvolvimento dos distritos industriais da Terceira Itália. Portanto, a manutenção do controle dos processos decisórios, sob a mesma instrumentalidade do planejamento tradicional, ou seja, a sua elaboração e gerenciamento pensados em um nível “estratégico”, centralizado e nada democrático, são

---

<sup>27</sup> “Desenvolvimento sustentável” centrado em ajustes fiscais e estruturais para estabilização monetária. Medidas para estimular o setor privado e medidas para melhorar a sustentabilidade ambiental, incluindo o gerenciamento dos recursos hídricos. “Desenvolvimento social” centrado em intervenções diretas contra pobreza, no desenvolvimento regional, educação e saúde. Esses termos são usados no “Documento de Assistência ao País” – CAS/1997, formulado pelo Bando Mundial para disciplinar as garantias aos empréstimos para investimentos.

alguns dos limites, quando se pensa na construção de inovações gestonárias em nível local, ainda que toda essa retórica esteja fundada num discurso de descentralização democrática.

Quanto à privatização, para justificá-la são apontados os custos da ineficiência do setor público, presente e amplamente publicizado no discurso do “Custo Brasil”. As relações desse “custo” com a necessidade de “modernização do sistema portuário” se apresentam como resultado de um diagnóstico feito com base nas “recomendações” das Agências Multilaterais de financiamento, a partir de um conjunto de elementos apreendidos e explicitados abaixo:

O processo de modernização dos portos brasileiros se insere na política de “ajuste fiscal” operada na ação mais ampla de mudança na política econômica do país, na qual um plano de estabilização monetária emergiu e entrou em crise ainda no primeiro período do Governo FHC.

A segunda metade da década de 1990 dá início à abertura econômica que vem acompanhada de desregulação e desestatização. A “onda modernizadora” tem um sentido prático – o de desestatizar – mantendo, entretanto, nos anéis burocráticos do executivo e do legislativo em nível federal, o poder decisório mais significativo.

As Companhias Docas, empresas estatais que passam a se constituir “autoridades portuárias”<sup>28</sup>, desde a Lei 8.630/93, deixam de exercer função operacional, com a implementação do PIMOP. Para que essa estratégia fosse assegurada, a retórica da ineficiência e do atraso é expressa pelo presidente Fernando Henrique Cardoso nos seguintes termos:

Os nossos portos organizados continuavam obsoletos, ineficientes, caros, inseguros e repletos de incertezas, por outro lado, a lei nº 8.630/93, promulgada há quase (2) dois anos, estava preste a transformar-se em letra morta, diante da resistência do corporativismo enquistado dentro e fora do aparelho governamental. (CARDOSO apud GRUPO.... 2003)

O argumento faz parte do discurso do presidente, ao tomar posse em seu primeiro período de governo, e está publicado no documento que divulga a criação do GEMPO (decreto lei.476, de 27 de abril de 1995). Com o objetivo de responder à crítica presidencial, o GEMPO passa a “coordenar as providências necessárias à modernização do Sistema Portuário Brasileiro, em especial a efetivação plena das disposições estabelecidas pela Lei 8.630”, acompanhando o

---

<sup>28</sup> Com a nova legislação as Companhias Docas se constituem em Autoridade Portuária, para regular, coordenar e fiscalizar o uso dos recursos portuários, em sua área de competência, em busca de tornar os serviços portuários competitivos, quanto à preços/tarifas e qualidade.

desempenho dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP)<sup>29</sup> e orientando a coordenação das ações dos representantes do governo Federal nos CAP's.

Neste nível, as informações do então secretário de economia do Governo sugerem o aumento do grau de conexão entre política de ajuste fiscal e modernização das infraestruturas, ao afirmar que: “O chamado custo Brasil é um substituto à desvalorização cambial. Ou seja, é possível reduzir o custo do sistema, produzindo um dólar de exportação, o que é exatamente o mesmo”. A mesma concepção está em Mallan, então Ministro da Fazenda quando afirma existir um amplo consenso entre economistas brasileiros sobre a necessidade expressiva de taxas de crescimento nas exportações brasileiras ao longo dos próximos anos. Dentre as razões para acreditar nisso está o fato de que os trabalhos de redução do ‘Custo Brasil’ continuam em várias frentes: portos, ferrovias e logística de transportes.

Nessa mesma direção o vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil na época, afirmava: “Estamos convencidos que o equilíbrio de nossas contas externas deverá provir do aumento das exportações e não da contenção das importações” (informação verbal),<sup>30</sup>. Portanto, a racionalidade da política econômica nacional dos anos de 1990 se apóia no fato de que, o custo elevado das exportações estava ligado ao custo dos transportes e nele incluído as operações portuárias.

O “Custo Brasil”, que tem na gestão das empresas estatais<sup>31</sup> (dentre as quais se incluem as Companhias Docas) um de seus mais fortes argumentos, se perdeu e levou junto a pouca publicização da idéia de “modernizar” os portos, a partir da desestatização e privatização, como forma de redução de seus custos. Não se trata de analisar aqui as especificidades que sustentaram o Plano Real, ou a política de investimentos do Setor Produtivo Estatal (SPE) (que respondia por grande parte da dívida pública nacional no início da década de 1980, e que nos anos de 1990 recebe como saldo a privatização), mas de perceber que a lógica da privatização é tida como sinônimo de eficiência e de lucro, enquanto o setor público estatal é apontado como ineficiente e gerador de custos, daí a necessidade de sua redução. Este é um argumento encontrado pelo

---

<sup>29</sup> O Conselho de Autoridade Portuária – CAP encontra-se instituído no Capítulo VI, Sessão I, Art. 30 da lei de 8.630/93.

<sup>30</sup> Entrevista de José Roberto Mendonça de Barros a Gazeta Mercantil.

<sup>31</sup> O debate feito por Prado (1996), sobre os “Aspectos Federativos do Investimento Estatal” no Brasil, destaca que o processo de “estatização da dívida externa no final da década de 1970, conduziu as empresas estatais brasileiras a um verdadeiro estrangulamento das possibilidades de financiar seus déficits, o que até então não tinha qualquer controle por instâncias executivas ou legislativas do país. Era das empresas estatais as maiores parcelas da dívida pública, sendo a partir de então, reduzidos sistematicamente os investimentos, chegando em 1990 a um piso histórico de 1,3% do PIB.

Federalismo brasileiro para se manter vinculado ao grande capital, intervindo na economia, apenas mudando o padrão de intervenção que agora é feito através de uma análise contábil, possível de ser comparada em diferentes situações, sem levar em conta a trajetória histórica ou as dimensões sociais do local onde a fórmula é aplicada.

O “custo” atribuído ao desempenho político-institucional é invariavelmente aplicado, usando a mesma receita, ou seja, uma análise onde a intervenção estatal é tida como geradora de custos suplementares para as empresas, sendo esses custos os responsáveis pela pouca competitividade, logo reduzida inserção nos mercados globais. Para resolver o problema, o “remédio” é a privatização, a desregulamentação e a saída do Estado das atividades econômicas, visando garantir a estabilidade necessária para receber os investimentos internacionais, sob uma política voltada para garantir o respeito às regras da perfeita concorrência.

Essa análise revela os equívocos da abordagem que defende a saída do Estado como a garantia de eficiência do sistema produtivo em geral, bem como o do portuário em particular, ao ratificar o controle estatal centralizado para sua regulação e a dependência do capital financeiro internacional para o seu desenvolvimento.

A política de responsabilidades compartilhadas, observada na abordagem da “cidade-portuária”, pode revelar-se o contraponto desse argumento, ao se colocar como detentora de estratégias desenvolvidas com *expertise* local para alavancar nas municipalidades novos padrões de desenvolvimento. Assim, a descentralização e a privatização podem partilhar poder e ganhos de produtividade para as economias locais, indo além da lógica do “pensamento único de viés globalista” e assumindo o dissenso como elemento de promoção da cooperação e da competitividade entre setor público e setor privado. A capacidade para articular as escalas, local, nacional e global na atração de investimentos e de disponibilidade de infra-estrutura serve, portanto, de externalidades positivas. A diferença entre esse padrão observado na realidade das cidades portuárias européia e o adotado na escala nacional brasileira, está na forma como se constituíram no Brasil, as condições objetivas que tornam o setor privado dotado de grande capital, o único a reunir as condições de adaptação rápida a uma competitividade não sustentada localmente.

Os déficits das empresas estatais, das quais fazem parte as Companhias Docas, encontram sua explicação, não no fato de ser pública ou privada, mas no padrão de desenvolvimento econômico, herdado e mantido pela administração estatal centralizada, desde a sua origem na

década de 1940, até a década de 1970. O “desenvolvimentismo” da economia nacional, centrado no caráter nacionalista de sua produção, fornecia às estatais, poderes e autonomia que lhes permitiam a ausência de qualquer controle formal de seus custos operacionais. Elas se mantinham com os aportes financeiros de empréstimos contraídos no exterior, sob o argumento de estender seu poder de compra e seus investimentos em bens de capital e equipamentos, de forma a fortalecer a industrial nacional. Nesse cenário, os grupos de planejamento setorial, a exemplo da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), se afirmam como atores essenciais da dinâmica industrial do setor nesse período.

O esgotamento do padrão de planejamento “desenvolvimentista” e a ruptura dos anéis tecno-burocráticos que o sustentavam, através da combinação Estado & economia, respondem pela intervenção dos organismos internacionais no nível nacional, sob a démarche do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, fortalecendo o setor privado como ator central para receber os investimentos e expandir o comércio. Tal providência submete as empresas estatais à privatização, usando como argumento o fato de serem ineficientes e responsáveis pelo maior volume da dívida externa brasileira.

Quando aplicada ao sistema portuário nacional, “a estratégia” das Agências Multilaterais, assume caráter focalista com clara tendência a fragmentar o espaço nacional através de investimentos pontuais que garantam o mínimo de adequação para satisfazer a lógica competitiva da globalização. Isso leva o Estado nacional a um processo decisório centralizado, ao tratar dos investimentos necessários para assegurar as bases de um padrão de acumulação para as grandes empresas, que instaladas na escala local, não assumem compromissos locais de territorializar o desenvolvimento.

Partindo desse raciocínio, como reverter os gargalos de infra-estrutura física, que impedem o sistema portuário de se tornar competitivo no comércio exterior? Como rever os padrões de planejamento adotado na gestão do sistema, que segundo o ex-diretor operacional da Companhia Docas de São Paulo (CODESP) Frederico Bussinger, “não sabem quanto custam as coisas”, logo, não pode contabilizar e, portanto competir? Diante de tal situação, a questão é menos de reduzir custos e mais de pensar na criação de *expertise* para as empresas estatais ligadas ao sistema portuário, sob o novo paradigma da descentralização e privatização.

Uma mostra da lógica perversa a qual se vincula o setor público nacional pode ser verificada na afirmação do mesmo ex-diretor da Companhia Docas de São Paulo, referido acima,

sobre as condições dos executivos da estatal e que está registrada no relatório de pesquisa que estudou o Porto de Sepetiba:

[...] a administração pública está constitucionalmente impedida de ser eficiente [...] A administração pública não tem finalidade [...] Ou seja, eu só posso fazer aquilo que está permitido. Portanto estou constitucionalmente proibido de criar. Eu não tenho nenhuma finalidade [...] (BUSSINGER, 2004).

Se assim parece ser, uma real modernização dos portos, talvez seja menos uma questão que gira em torno do maniqueísmo público x privado, ou seja, Estado nacional X setor empresarial onde tudo o que público é ineficiente e tudo que é privado é dotado de eficiência, e mais uma questão de investimentos em insumos não comercializáveis que possam efetivamente agregar valor à produção e a gestão (tecnologia, transportes, energia, *expertise*).

A ênfase de que investimentos em produção também são fundamentais, revela que muito dos custos do sistema portuário, têm a ver com fatores como, por exemplo, o valor dos fretes de navios que são, quase na totalidade, geridos por armadores internacionais. Apenas 3% da frota de navios que faz o transporte de cargas internacionais pertencem a armadores nacionais. Isso significa que os investimentos em produção na indústria naval brasileira não sustentam níveis competitivos com a produção internacional.

À medida que a indústria mundial de navios se desenvolve, produzindo navios panamax, de quarta e quinta geração são verificadas lamentações quanto à inexistência de produção em escala suficiente para ocupar a capacidade total dos navios que trafegam na rota marítima brasileira. Além disso, limitações ligadas ao ajuste fiscal, reduzem os níveis de importação, o que encarece o custo dos fretes<sup>32</sup>.

Mesmo em um cenário onde o custo do transporte de longa distância é definido pelos armadores que participam efetivamente do movimento de exportações e importações com suas bases fora do país, o estímulo ao setor produtivo nacional poderia vir com uma política de investimentos no setor naval brasileiro<sup>33</sup>, aumentando sua participação na produção de navios de cabotagem e de longo curso.

<sup>32</sup> "Em 1999 os armadores aplicaram uma sobretaxa às exportações em contêineres para os EUA, alegando que 'a depreciação do real diminuiu o volume das importações, com isso os navios que saem do Brasil voltam ao país vazios, o que torna a operação deficitária para os operadores'". (FOLHA DE SÃO PAULO, 1999 apud RELATÓRIO DO PROJETO... 1994).

<sup>33</sup> "Apesar das indefinições do mercado, há empresas que nasceram das expectativas de incremento do setor *offshore*, como a Laborde, que está estudando financiamento para a construção de uma frota brasileira de 10 barcos de apoio

Embora diversificados e heterogêneos, os setores produtivos que interagem com o sistema portuário são chamados a estabelecer parcerias para viabilizar o sucesso da atual política econômica, aproximando a produção interna do país dos centros consumidores, mesmo sob a pressão dos custos de navegação no nível internacional.

Para os formuladores das políticas públicas financiadas pelas agências multilaterais (BANCO MUNDIAL; BNDS; OIT), os *Hub Ports* brasileiros, projetados para atender a demanda dos armadores internacionais, representam a possibilidade de adequar o sistema portuário aos novos padrões da logística global dos transportes e dos serviços, mesmo considerando apenas aquilo que se mantém constante no plano das relações comerciais globais, sendo assim, “sobredeterminada” pela evolução das redes logísticas mundiais. Nesse formato de planejamento, uma estratégia metodológica oposta, ou seja, arquitetada de baixo para cima, ainda é pouco pensada. O que se apresenta como base de sustentação dessa lógica instrumental e verticalizada, é uma legislação formulada e imposta sem a participação dos atores locais, que apenas virtualmente se mostram interessados em desenvolvimento, no nível local.

### 3.2.4 A “Tropicalização” do Modelo *Hub Port*

Sob um “bem fundamentado” diagnóstico de “falência dos portos” são apresentados os resultados da atividade portuária no Brasil. No conjunto de seus portos foi registrada um crescimento no volume de movimentação de cargas, entre 1976 e 1989, equivalente a 64%. Entre 1990 e 1995 havia crescido 6,6%. Para a queda de crescimento, são apontadas como causas, os reflexos dos anos de “poucos investimentos e muita incerteza no sub-setor portuário” (PORTO, 1975, p. 240).

Com uma movimentação total de 387,7 milhões de toneladas no ano de 1995, o Brasil apresenta um grau de produtividade superior em apenas 30%, com relação ao que movimentava apenas um porto europeu – o de Rotterdam – que no mesmo período movimentou 295 milhões de toneladas. Se tomarmos o conjunto dos portos japoneses, para o mesmo período, a movimentação brasileira, equivale à décima parte do movimento de cargas no Japão. Quando colocado como central, o fator contábil é possível admitir a existência de elementos que limitam a adaptação do

---

marítimo. De acordo com o diretor da Laborde, Carlos Mano, a empresa vislumbra o mercado já existente. “Os contratos com empresas estrangeiras vão expirar e queremos estar prontos para oferecer embarcações novas e nacionais” (MAR de oportunidades:..., 2002).

sistema portuário brasileiro ao modelo do *hub port*, por razões que moldam a própria trajetória industrial-conservadora, que o país desenvolveu.

Enquanto as reformas anunciadas pelo novo estatuto dos portos se mostram como o canal pelo qual o setor privado passa a maximizar sua capacidade instalada (terminais portuários privados) em busca de cargas, numa atitude de maior dinamismo comercial, de valorização e melhor utilização das suas instalações, para o setor público em escala nacional é reservado o papel de elemento que intervém politicamente na efetivação do padrão *Hub Ports*, numa demonstração de que a lógica do desenvolvimento dos portos brasileiros, após a Lei de “modernização”, conecta as escalas, global, nacional e local, a partir de elos de análise que identificam: Um planejamento estratégico onde o *Hub port* é instituído via modernização de terminais privados, cujo movimento de cargas tem vínculo direto com a desejada inserção competitiva da produção (leia-se a produção em escala), nos mercados internacionais. Logo, o conjunto de atores, internacionais e nacionais que definem o modelo do *Hub Port* para adequar o Brasil às novas exigências da globalização, o faz direcionado a reengenharia dos portos apenas para as instalações privadas.

O cenário acima revela que um padrão específico de modernização portuária “tornou-se, artificialmente universal”<sup>34</sup>. Os fundamentos dessa afirmação decorrem de registros da Conferencia MODPORT II organizada pela Companhia Docas de São Paulo e pelo Banco Mundial. Esta conferência foi realizada em Santos no período de 16 a 17 de maio de 1996, com a participação de executivos das Companhias Docas (Brasil) e Ministérios Federais ligados ao setor, onde o caráter arbitrário das posições defendidas na exposição dos consultores do Banco Mundial é registrado no relatório, assim: “A representante do departamento da infraestrutura do Banco Mundial, Paula Beato, segundo o Relatório da Conferência, se colocava dizendo não entender nada de portos, mas que sabia muito bem o que era preciso fazer.

Os resultados apresentados pelo Banco Mundial no referido evento, foram já empreendidos em portos do México, Argentina, Venezuela e Peru e obtidos a partir de receita única para realidades portuárias, institucionais e sociais específicas e diversificadas. Consta no Relatório de Pesquisa sobre o porto de Sepetiba:

Todas foram objeto do mesmo método de intervenção: privatização, desregulamentação (sobretudo das relações trabalhistas) e modernização (e,

---

<sup>34</sup> RELATÓRIO DE PESQUISA ..., 1999.

portanto, redução da mão-de-obra), enfim, metamorfose das antigas administrações estatais dos portos em um tipo de ‘port-authority’ (RELATÓRIO DE PESQUISA..., 1999).

Se de um lado, o modelo de gestão portuária, hegemonicamente adotado por alguns países da América Latina e pelo Brasil em particular, aparece como um dos elementos inscritos no discurso relativo à necessidade de inserção competitiva da economia brasileira, na globalização, por outro lado, ele sustenta a lógica de desterritorialização das atividades portuárias em relação ao espaço urbano. Ou seja, os *Hub Ports*, devem estar localizados fora das cidades, por suas necessidades de infra-estrutura física, em termos de aumento de retro-áreas e consumo de meio ambiente.

Ora, num cenário onde o porto quase sempre esteve alheio à *urbe*, como é o caso dos portos da costa brasileira, a ampliação das perdas de possíveis sinergias de crescimento endógeno, através de inovações econômicas, ampliação do comércio, com criação de novos empregos especializados e manutenção dos atuais, fica comprometida pela ausência histórica de uma cultura gestonária de compartilhamento entre as municipalidades e o setor privado.

Logo, as estratégias de modernização das infra-estruturas portuárias revelam e intensificam o conflito entre a exigência por competitividade e um “mínimo de cidadania”, entendida segundo Sposati (1997) como a desmontagem da responsabilidade pública e social, num contexto de políticas públicas neoconservadoras.

A cidadania conquistada pelos trabalhadores portuários ao longo da história é colocada em questão quando observada a relação entre crescimento econômico X desenvolvimento social no contexto porto & cidade. Ela se traduz em uma equação complexa na dinâmica da competitividade global e dos níveis de cidadania existentes no Brasil. Tal complexidade aumenta quando se apreende a forma brusca como foram incorporados os processo de flexibilização e desregulamentação, no início da década de 1990.

Ao desacelerar o crescimento na década de 1980, o movimento econômico fez dos anos de 1990 tempos de urgência quanto à inserção competitiva do Brasil nos mercados mundiais. Isso alterou inevitavelmente a estrutura dos empregos, ainda que a grande indústria demonstrasse crescimento ao exportar não havia correspondência na geração do volume de empregos, pois, a lógica modernizadora exige uma demanda de trabalhadores qualificados, que não se apresenta como algo automático. Para os autores que analisam a “Terceira Itália” a exemplo de Cocco;

Silva (1999), no contraponto do modelo estratégico que exige o *Hub port*, a efetiva sustentabilidade da modernização produtiva é mais o crescimento de pequenas e médias empresas, localizadas nas cidades e no interior das regiões, e menos, a dinâmica imprimida pelas grandes empresas, para gerar os dólares exigidos a uma emancipação quanto à dependência de capitais especulativos e, portanto, das altas taxas de juros.

O raciocínio acima ajuda a pensar o atual padrão de relação entre os portos e as cidades, admitindo-se a possibilidade de criação de políticas integradoras, capazes de estímulo a investimentos em pequenos e médios empreendimentos, tanto no nível de infraestrutura logística, quanto no nível da produção social e econômica local, para sustentar os serviços portuários.

Numa escala diferenciada de gestão com relação ao modelo atual, a política integradora dos territórios locais, pode se tornar vetor de propulsão de emprego e renda, com base na cooperação entre setor público e privado, observando que setor público e que setor privado é possível e desejável? Isso significa investimentos, tanto no nível dos serviços básicos, a exemplo da educação, quanto em novos arranjos produtivos locais que devem estar pautados na cooperação técnica em vista de qualificar um setor de serviços avançado.

Na realidade nacional os portos continuam sendo “portas de entrada” e saída ou evoluem para o conceito de “portos alimentadores” dos *Hubs* continentais, sem se constituírem em grandes plataformas marítimas, a exemplo das Áreas Marítimas Desenvolvidas para uso Industrial (MIDAS) que faz do *Hub Port*, a conexão entre a produção em escala e o porto na busca de um movimento portuário baseado em recursos de qualidade, a ser implementado pela logística portuária.

A concepção do BIRD para os países emergentes, amplia o conceito de “*interland*”, construído no período da industrialização e diz que o porto deve se constituir uma oportunidade de negócios, ampliando suas funções para os setores industriais e comerciais. Esse “achado” do Banco Mundial é o resultado de estudos sobre capitais na Austrália e, em seguida, quando o foco de sua atenção se voltou para as reformas do Continente Africano. Nessa direção segue a abordagem globalista, afirmando que o “investimento no porto é condição sine qua non para o desenvolvimento político e econômico pós-colonial na África”, sendo também sob esse enfoque elaborado o planejamento regional da Europa do Japão.

Sob referências diferentes, o debate crítico contemporâneo acerca do “novo regionalismo regionalista”, também levanta questões sobre a concepção de *hinterland*, mas não ratifica a

abordagem do Banco Mundial, quanto aos modos de alcançar as adaptações ao novo padrão de desenvolvimento dos portos e meios de competir através da produção local no mercado.

No processo de mutação experimentado pelo comércio marítimo com a containerização e o estabelecimento de novas redes, conectando o gigantismo naval, os *Hubs ports* continentais e os portos nacionais e regionais, o Brasil é tomado pela “onda modernizadora” sob um padrão “tropicalizado” de *Hub Port.*, o que obriga a desterritorialização e desfuncionalização, desregulamentação e privatização dos portos urbanos e não apenas adaptações.

Mesmo sob diretriz única, os impactos da tropicalização do modelo *Hub Port* se alteram quando considerado, de um lado, as conjunturas políticas que favorecem alianças, entre a tecnoburocracia estatal e os “estrategistas” das empresas interessadas na mudança. De outro lado, os investimentos e a formatação que adquirem as economias regionais brasileiras, de acordo com seu perfil produtivo e de infra-estrutura.

A justificativa modernizante quanto à incompatibilidade entre a geografia física das cidades e as novas geografias econômicas dos territórios produtivos, esconde as reais razões que alimentam a flexibilização industrial em busca da competitividade global. Dela se alimenta a competição intra e interportos, em busca de inserir as cidades, as regiões e os países no mercado global. Mas, que cidades, que regiões e que países se inscrevem nessa competição? No caso das cidades e regiões brasileiras, nem todas são atingidas pelos investimentos produtivos ou por níveis satisfatórios de equipamentos públicos e privados, capazes de gerar suporte para enfrentar a competição global.

A modernização do sistema portuário nacional parece presa ao reducionismo, onde de um lado, predomina a tendência de privatizar a gestão como se a única origem dos déficits do sistema portuário fosse a incompetência do setor público para geri-lo. De outro lado, a descentralização para o nível local, ocorre num ambiente sem transparência pública, e as municipalidades sequer são consultadas como alternativa para assumirem a gestão portuária parecendo ser apenas um passo na efetivação da privatização. Embora o novo estatuto dos portos preveja essa possibilidade, o setor privado se apresenta de imediato, dotado de “*expertise*” para a gestão, e é colocado como a única opção para obter investimentos e dotar o sistema portuário de competência gestonária, já que o poder público não se mostra sustentável frente aos custos da operação portuária.

Mesmo que o padrão *Hub Port* pudesse ser sustentado com investimentos nacionais, ainda assim a sua versão “tropicalizada” teria como elemento de limitação, o modelo centralizado de gestão que difere da tradição de compartilhamento e autonomia encontrada nas experiências internacionais. A possibilidade das municipalidades assumirem o controle da gestão portuária, tendo como suporte, o Estado-nação e quiçá os organismos regionalizados em termos continentais, a exemplo do MERCOSUL, esbarra nas condições objetivas da economia nacional. Tal afirmativa pode ser apreendida a partir do debate feito por Porto (1999), sobre o modelo operacional dos portos brasileiros, o qual evidencia na reengenharia portuária do *Hub Port*, uma expressiva dependência de recursos de capital e ambiental. Essa reengenharia deve ser planejada, executada e controlada dentro de rigorosos padrões técnicos, econômicos, financeiros e de gestão ambiental, para absorver as MIDAS. Esses elementos, quando observados à luz da realidade brasileira, apontam um cenário limitado pelo perfil de monopólio existisse no sistema portuário público do Brasil.

A Trajetória dos portos brasileiros está ligada ao conceito de “porto corredor”<sup>35</sup>, sendo um instrumento de trânsito fluído, requerido pelos carregadores industriais e pelas companhias marítimas. Os portos são o terreno de domínio dos “engenheiros de estado”<sup>36</sup>, para quem os projetos de planejamento servem de suporte à lógica da industrialização. Os portos se colocam como infra-estruturas terminais, onde os fluxos de transportes têm um fim em si mesmo, não sendo necessária a sua gestão ou governabilidade como nos *Hub Port*.

No nível nacional, a implantação do padrão *Hub Port* é justificada no diagnóstico de ineficiência das infra-estruturas portuárias como fator de elevação dos custos dos transportes. Esse diagnóstico antecede o processo de privatização das estatais que foi ampliado durante o Governo Collor. Os setores de petroquímica e fertilizante (seguidos do setor de telecomunicações, setor elétrico e de transportes) revelam a necessidade de estreitar relações entre as estatais ameaçadas pela privatização, e as instâncias do executivo e o Congresso Nacional, pelo fato dessas empresas serem altamente dependentes de negociações políticas junto às instâncias de governo. Esta forma de relação “politiqueira” garantiu os aportes de recursos do

---

<sup>35</sup> Porto corredor é o termo usado para caracterizar os portos de tráfego rápido em busca de elevar ao máximo a agilização dos fluxos de mercadorias (principalmente commodities) para o mercado de transformação e/ou de consumo.

<sup>36</sup> O modelo de desenvolvimento portuário planejado para ser apenas um corredor de exportação é chamado por críticos, como Collin e Baudouin, de modelo produzido por “engenheiros de estado”. Eles são projetados por técnicos da burocracia estatal que planejam a infraestrutura dos portos estatais combinados ao padrão de industrialização fordista.

tesouro, para financiar a privatização das estatais com base nos empréstimos das agências multilaterais e na combinação de poder existente na época, entre a escala nacional e local/regional<sup>37</sup>. Portanto, foi o jogo das forças econômicas em escala mundial e políticas, no poder em nível federal naquele momento, que definiram a localização dos projetos de modernização de infra-estrutura portuária nos espaços regionais, onde passam a se instalar os interesses das empresas estatais em processo de privatização.

Nesse sentido a lógica da modernização portuária brasileira fundada na “parceria” entre setor público e setor privado, assume um discurso de incompatibilidade da relação entre porto & cidade e traz de forma explícita o interesse nos terminais privados ligados às empresas transnacionais, deixando de fora os portos públicos, o que aparece de forma sobre determinada para as cidades portuárias brasileiras.

A permanência da lógica centralista do Estado nacional reserva o papel de parceiro às empresas que utilizam os terminais privados para movimentação de suas cargas e que demonstram capacidade para captar maior volume de capital internacional, ficando para o setor público das cidades, a responsabilidade de absorver as externalidades negativas que a desregulamentação do trabalho portuário e a desestatização provocam, gerindo-as dentro dos limites da política de ajuste fiscal<sup>38</sup>.

Ao setor privado de menor escala localizado nas cidades/região, resta a busca subordinada pelo alcance de políticas compensatórias de promoção de sua competitividade, menos pelos objetivos dos próprios empresários locais e mais pela avidez da racionalidade estatal por inserir o país no mercado, através da produção e exportação em grande escala. Tal lógica pode ser

---

<sup>37</sup> Um exemplo desse movimento ocorrido na origem do processo de modernização das infra-estruturas portuárias pode ser observado nas notícias publicadas pelo “Jornal O Liberal” de 02.12.2003 sob a manchete: “Relatório Secreto de 1975”. Afirmo o jornal que o diagnóstico técnico de viabilidade da construção do porto para o escoamento do ferro de Carajás, a ser gerido pela CVRD (na época ainda empresa estatal) encontra-se no relatório feito pela Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, datado de 13 de julho de 1975, cujo parecer é tecnicamente favorável à viabilidade, tanto da construção do porto de Tijoca, em Curuçá, no Pará, quanto do porto de Ponta da Madeira em São Luiz do Maranhão. Diz ainda a reportagem, que: “tanto a CVRD quanto o Governo (Federal), sabiam que técnica e economicamente era viável que se fizesse o escoamento pelo litoral paraense. A decisão, portanto foi política”.

<sup>38</sup> Com a intenção de relacionar essas referências ao movimento de descentralização previsto para ser operado entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Pará quanto à gestão dos portos, observa-se que coube ao Pará, na condição de “delegatário”, a partir da data de assinatura do “Convênio de Delegação”, assumir a responsabilidade com a sucessão trabalhista dos “contratos individuais de trabalho dos empregados da CDP, que optarem pela nova empresa (CPH), devendo manter estabilidade no emprego pelo prazo de 24 meses”, devendo ainda, “manter os encargos decorrentes de Acordos Coletivos de Trabalho, pelo período mínimo de 5 anos, a contar da data da vigência, mantida a data base da categoria” (Clausula quarta Das obrigações da delegante) Convênio de Delegação nº 010/2002.

verificada nas ações do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, quando instituiu políticas de “difusão da cultura exportadora”<sup>39</sup> para setores que apresentam possibilidade de obter um “diferencial” de produção e qualidade a ser inserido no comércio exterior.

Nesse nível, a busca por ampliar as escalas de produção para o comércio exterior representa para os portos modernizados, a captação de fluxos dos territórios produtivos locais, mas servem fundamentalmente para justificar as gigantescas infra-estruturas modernizadas a fim de atender o grande capital internacional. Tornar os portos modernizados, pontos de referência para pequenos e médios empresários é como se fosse um “respingo” da grande questão colocada no século XXI para a indústria portuária – o diferencial de qualidade. Esse diferencial exige dos portos a apresentação de um eficiente e qualificado atendimento ao cliente, como indicadores essenciais da concorrência comercial intraportos. Ao mesmo tempo em que são exigidos dos territórios produtivos locais, investimentos em produção, em tecnologia e *expertise* para que possam competir dentro dos padrões internacionais de comércio.

À busca desse cenário competitivo, a modernização dos portos está fortemente centrada nos terminais privados e as razões do investimento pode ser depreendida dos dados do Anuário Estatístico Portuário, onde se registra: “o Brasil possui uma cadeia de portos públicos ao longo de sua costa, que responde por 29% da movimentação do sistema portuário brasileiro, o que significava 111,8 milhões de toneladas em 1995, para um total de 387,7 milhões de toneladas” (PORTO, 1999, p. 226). Isso significa que 275,9 milhões de toneladas, o equivalente a 70% da movimentação portuária brasileira, é feita nos terminais de uso privativo. Nos portos privados o movimento de cargas é fundamentalmente constituído de granéis sólidos e líquidos, cujo maior volume (cerca de 70%) é operado nos terminais da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da PETROBRÁS, empresas que atuam essencialmente com a movimentação de insumos e a produção de minério e petróleo. Esses dados revelam, portanto que são os insumos e produtos da indústria do minério e do petróleo, os responsáveis pelo maior volume de movimentação no conjunto dos portos nacionais.

Essa vocação produtiva desenvolvida pelos portos privados é rapidamente absorvida na concepção de modernização do setor portuário, vinculada às grandes firmas e sintetiza o que

---

<sup>39</sup> Ver a respeito as ações do Ministério da Indústria e Comércio Exterior, em busca de criar nas regiões do país, incentivos à uma rede de difusão da cultura exportadora através do “Portal do Exportador”.

Klink chama de “viés globalista”, utilizado nas abordagens da modernização portuária, como sinônimo de competitividade global, sem levar em conta os níveis de cidadania local.

Para uma noção das diferenças que separam o modelo *Hub Port* original e seu padrão “tropicalizado”, o quadro abaixo citado por Porto, demonstra os níveis de movimentação dos principais portos do mundo que competem com suas infraestruturas nos circuitos globais.

<b>ANO DE 1995</b>	<b>MILHÕES DE TONELADAS</b>
SINGAPURA	253,2
CHINA	173,0
ROTTERDAM	294,3
SHANGAI	165,0
HONG KONG	127,5
NAGOYA	124,5
ANTUÉRPIA	108,1
YOKOHAMA	106,5

Quadro 3- Movimentação portuária dos principais portos do Mundo  
Fonte: Autoridade Portuária de Rotterdam (1999)

O quadro ajuda a estabelecer uma comparação quantitativa e qualitativa quanto aos padrões que separam a realidade dos portos nacionais de portos existentes na escala global. A ausência de uma política industrial que governe os interesses nacionais e locais, na fase atual do desenvolvimento produtivo, limita a participação do sistema portuário às demandas das indústrias mais bem posicionadas na pauta de exportação. Além disso, a dinâmica instituída no sistema de transportes e de comércio exterior, cria para as cidades-porto, a lógica da competitividade entre cidades ou regiões pela alocação de investimentos que possibilitem sua inserção competitiva nos circuitos globais de comércio.

Sob esse ponto de vista, a modernização através da privatização do setor portuário brasileiro, é menos uma questão de contestação quanto a presença do setor privado e mais um exemplo da ausência de políticas públicas que promovam equitativamente, modernização e cidadania sob controle das escalas locais, regionais quanto a um projeto de desenvolvimento integrado do porto com os territórios produtivos locais.

A questão é onde os debates e decisões sobre os projetos de “modernização” das infraestruturas das políticas públicas que impactam na cidade-região são tomadas e que interfaces eles estabelecem entre si? As escalas de planificação e decisão sobre, a quem se destinam os processos de modernização, reurbanização e as políticas locais não revelam compatibilidade entre a cidade e as atividades portuárias modernizadas e acabam se tornando projetos não sustentados. Isso significa que os rumos do setor produtivo local, são produto de macrodeterminações,

definidas fora das interações políticas e de *expertise* mais próximas da identidade local, ou seja com base no “viés globalista”, observado por Klink (2001).

Os estados regionais e as cidades em suas conformações de esfera pública local são atores coadjuvantes nesse cenário, embora, se observem aspectos, onde os investimentos do setor público em escala local, ao longo dos anos de 1980, tendem a substituir os investimentos, feitos pelo setor público em escala nacional, em políticas públicas na administração direta e em empresas estatais, em processo de descentralização. Essa mudança, entretanto se mostra centrada na “prefeiturização” e/ou “estadualização” das políticas públicas como significado da desresponsabilização do Governo Federal com sua herança centralizadora e patrimonialista.

Ao repassar aos Estados e Municípios responsabilidades antes centralizadas, mesmo havendo uma maior participação tributária, revelada na “inversão dos estados e municípios, que, a partir de um piso de 1,6% do PIB em 1983, atingiu cerca de 3% em 1990” (PRADO, 1994), não tem assegurado padrões de desenvolvimento local à altura dessa participação na produção nacional. Isso fica explícito nos níveis de desemprego que revelam o lado perverso do processo de modernização. Se desde a década de 1960 o Estado nacional tinha o controle absoluto da formulação das estratégias de desenvolvimento e definição dos investimentos para efetivar a maioria dos projetos de infra-estrutura e das demais ações de governo, a urgência da descentralização redefine os papéis dos atores do setor público (União, estados e municipalidades) e do setor privado e com eles a necessidade do debate competente e democrático nas escalas locais/regionais, no sentido de melhor definir o que é essencial para assegurar um real desenvolvimento e não apenas a inserção competitiva da economia nacional no novo padrão de crescimento econômico global.

A mudança nas infraestruturas portuárias, com base na reestruturação produtiva, que prevê flexibilização e desregulamentação, requer que qualquer tentativa de agregar valor a indústria portuária em nível local, passe necessariamente por instalação de infraestrutura logística nos territórios locais de forma a beneficiar o manuseio e tratamento das cargas, através de processos de transformação, comercialização e distribuição. Essa dinâmica sustentada nos setores de serviços, básicos e avançados, coloca os portos brasileiros, principalmente os portos públicos localizados nas metrópoles, em situação de desvantagem, frente aos projetos de ampliação dos terminais privados, que passam a funcionar como *Hub Ports* para a verticalização produtiva de produtos importantes na pauta de exportações.

#### 4 REGULAÇÃO E GESTÃO DO PORTO DE BELÉM: A TRAJETÓRIA DE UM PORTO CORREDOR

‘Vou lá na praia fazer compras’. Esta expressão há uns 30 anos era muito usada em Belém. E hoje ainda tem algum “coroa” que a utiliza. O leitor jovem pode – e deve – estranhar. Que praia já é essa em Belém? Ou onde ficava esta praia, onde os mais antigos iam fazer compras? Tudo bem, vou saciar a curiosidade: ir à praia fazer compras significava, antigamente, ir ao Ver-o-peso. Porque nos tempos de antanho ali era praia, praia essa que deixou de existir com o aterramento de toda orla da baía de Guajará, em função da construção do porto de Belém.

(A PROVÍNCIA DO PARÁ, 1998)

O espaço que se constitui no atual porto de Belém passou por formações em sua organização e gestão, cuja origem revela vínculos profundos com a cidade. O comércio de trocas que marcou o início da formação da cidade, aos poucos foi sendo substituído e com ele o padrão de desenvolvimento do local das trocas – o porto. Para efeito dos objetivos desse capítulo, apresentamos as formas de organização e gestão do espaço portuário de Belém, utilizando a noção de “ciclos”<sup>40</sup>. A partir de uma breve digressão à fase Colonial. Centramos nossa análise considerando à existência de dois grandes “ciclos de modernização portuária”, que se revelam desde o início da organização estatal republicana.

Originalmente descrito como um “fragmento de terraço de sete a 8 metros”<sup>41</sup> localizado ao lado do “Núcleo Feliz Lusitânia”, local de fundação da cidade de Belém em 1616 também chamado “Forte do presépio”, o espaço reservado para as relações de comércio da cidade de Belém com o interior da região e com a metrópole colonial, segue revelando laços profundos com a formação histórica e econômica da Amazônia.

O desenvolvimento da função comercial da cidade de Belém, com suas raízes na troca de mercadorias produzidas no interior da região (ouro, casca de pau cravo, salsaparrilha, açúcar, baunilha, café e cacau) e comercializadas com produtos vindos da Europa, dispunha como local de fundeio, a Baía do Guajará em frente à “embocadura do igarapé do Piri”. Com a construção da igreja dos frades mercedários em 1640, esse local conhecido como “ancoradouro principal” tem sua

<sup>40</sup> O termo “CICLO” será utilizado aqui baseado na crítica feita por Pacheco em sua obra “O Caboclo e o Brabo” onde o conceito de “ciclo da borracha” expressa na literatura sobre a história da econômica gomífera na Amazônia, a idéia estritamente econômica: “geralmente a descrição do ciclo econômico da borracha só garante a unidade do todo social enquanto se sobrepõe a uma história política e cultural extremamente empobrecida e plena de lacunas [...]”. Satisfazendo a ambos os requisitos, a noção de ciclo impôs-se como *modelo de organização* dos fatos históricos ligados à produção da borracha na Amazônia” (PACHECO FILHO, 1999).

<sup>41</sup> Garrou apud Penteadó (1973).

função transferida da margem esquerda para a margem direita do igarapé que durante todo o século XVII serviu como porto da cidade.

A pesquisa de Penteadó (1973) indica a obra de Manuel de Mello Cardoso Barata – “As primeiras ruas de Belém”, onde este relata que até meados do século XVIII “a rua que acompanhava o litoral da Baía do Guajará ‘ era chamada” Rua da Praia “e só tinha edificações do lado oriental do mercado”” (BARATA apud PENTEADO, 1973, p. 48).

As relações de comércio que a cidade mantinha, iam desde o interior da região Amazônica até os portos europeus, de Gênova, Hamburgo, Veneza, França e Holanda. A evolução do sistema de comércio local transforma aos poucos o “ancoradouro” em “cais” que de “posto de trocas” passa a “grande empório da Amazônia”, constituindo-se como praça exportadora.

A partir de 1755, a Companhia Geral do Grão Pará (1755- 1778) promove a região Amazônica no mercado do Atlântico, do Mediterrâneo, do Mar do Norte e do Báltico, através do comércio agro-extrativista.

Em 1771, o primeiro projeto técnico é apresentado, com o objetivo de criar um sistema de canais, cuja entrada deveria ter “um cais de pedra cingido por árvores fecundas” No plano de engenharia de Gronfelts que consta das descrições feitas por *La Condamine* na obra “Viagem na América Meridional: descendo o Rio Amazonas” as despesas de construção deveriam ser pagas pelos moradores locais que possuíssem canoas, tanto para o comércio interior, quanto para as embarcações maiores cujo registro de velas, remos e lemes feitos na “Casa de Registro” se constituiria em tributo pago para financiar a construção do “porto de pedras”, até sua conclusão total.

Antes disso, o embarque e desembarque de mercadorias e o movimento de passageiros, que chegavam e saíam de Belém por via fluvial, se dava, pelos trapiches construídos em madeira de lei, resistente à ação do tempo e das águas, sendo utilizada a “rampa” (obra de cantaria portuguesa), que seguia até onde hoje inicia a Av. Presidente Vargas. A evolução do padrão de pequeno cais de madeira e uma rampa como pontos de acostamento até a política do “um tanto para cada remo” descrita por Penteadó (1973, p. 52) mostra como a cidade de Belém sustentou as atividades de comércio da colônia portuguesa e em seguida como os ingleses se aproximam da região com inovações em termos do capitalismo mercantilista.

Observa-se que essa primeira planificação do espaço do cais de Belém, feita pelo Major Engenheiro Gaspar J.G. Gronflts, apresentada em 1771, ou seja, 17 anos após a criação da Companhia Geral do Grão Pará, pode ser apreendida como uma estratégia dos colonizadores em disputa por expansão mercantilista, para “modernizar” o posto de trocas. Frente às ameaças da concorrência inglesa que se expandia nas fronteiras ultramarinhas, a planificação do espaço das trocas mudando sua paisagem original de ancoradouro para cais de madeira e rampa até um porto de pedras projetado a partir de uma visita de ingleses à região, é o primeiro sintoma de falência do modelo econômico e com ele do padrão do local da trocas representado pelo porto colonial original.

A ascensão de uma economia centrada nas metrópoles colonialistas com seus mercadores distribuídos no mercado internacional em busca de expansão do sistema empresarial revela a forte influência inglesa e desenha o caminho que serve de base para a infra-estrutura necessária à economia da borracha que na seqüência se instala nas fronteiras da região Amazônica.

Com a abertura dos portos nacionais sendo decretada por D. João VI em 1808, outro “ciclo” se abre para as relações de comércio do país e da Amazônia, mas, é com o “ciclo da borracha” iniciado a partir de 1850, que a velha Belém e seu ponto de trocas começam a se “modernizar” e crescer em importância no cenário econômico mundial.

A nova ordem econômica e financeira que emerge com a República, impõe à cidade de Belém, através de sua urbanização ações de saneamento e embelezamento, mudanças nos modos de vida, expressos nos hábitos e costumes copiados do “grande centro civilizado” – a Europa – principalmente da França que inspirou o modelo de urbanismo materializado no domínio modernista da *Belle-Époque*<sup>42</sup>.

Entre 1870 e 1912 essa expressão cultural produz a dialética entre modernidade (enquanto expansão da riqueza) e economia (enquanto expansão tecnológica produzida pela Revolução Industrial), assinalando a inserção da Amazônia em um padrão de “modernização” cujos indicadores derivam da industrialização, da divisão técnica do trabalho, da urbanização e da formação de uma elite regional como elementos constitutivos da conexão local com as modernas sociedades “civilizadas”.

A transição do século XIX para o século XX marca o Brasil e a Amazônia com a transformação do espaço público e a organização de uma nova estrutura urbana manifestada

---

<sup>42</sup> Sarges (2000).

dentre outras formas, na construção do “porto organizado”<sup>43</sup>, localizado na “metrópole da Amazônia”. Ferrovias, luz elétrica, bondes e prédios são elementos que expressam o poder de uma nova classe social em ascensão, cuja referência de projeção é a industrialização em andamento nos centros econômicos.

Portanto, é com a “necessidade” criada pela internacionalização da economia capitalista, como condição de ampliação e reprodução do capital expressa pela produção gomífera e sua exportação, que é apresentado o projeto de construção do porto. Os representantes do capital internacional tornam-se responsáveis pela obra do porto, sob regime de concessão (contrato entre o Estado e a *Port of Pará*). A cidade não participa desse processo, a não ser oferecendo mão-de-obra para o trabalho mais insalubre e perigoso da operação de engenharia.

#### 4.1 O PRIMEIRO GRANDE “CICLO DE MODERNIZAÇÃO” DO PORTO DE BELÉM

Mesmo sabendo-se que a cidade tem inúmeros portos e, portanto inúmeras entradas, onde em cada ponto existe um “dono”, para os quais Acevedo Marin; Chaves; (1997), chamam, “donos das margens do rio”, expressando a apropriação privada em nome dos interesses de proprietários locais, sejam comerciais ou residenciais é com a construção do porto organizado que se revela a face mais emblemática do domínio privado da orla da cidade.

Quando apreendidos como “donos das margens”, os “invasores” e/ou concessionários da margem do rio são colocados, cada um obedecendo a uma lógica particular que move seus interesses. Os interesses que movem à privatização do litoral da cidade vão desde as companhias de navegação de particulares, que operavam em Belém no transporte para exportação da borracha até o espaço regulado pelo Estado nacional e cedido em concessão à *Port of Pará* onde foi construído o “porto moderno”. É dessa janela que optamos para olhar a desintegração da relação porto&cidade, observada sob lentes críticas quanto às abordagens que formalizam um planejamento funcional do território local, preso ao ideal de “progresso” e sob uma trajetória de descontínuos horizontes de “modernidade”.

---

<sup>43</sup> Segundo o Manual do trabalho Portuário, Porto Organizado é entendido como o espaço “construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob circunscrição de uma autoridade portuária. Os portos não enquadrados nessa situação são ditos não organizados”. (BRASIL, 2001, p. 14). Os portos não organizados são os pequenos cais que servem para recebimento de mercadorias sem ter sua atividade regulada ou administrada por ordenamento estatal formal.

Nesse sentido, a última década do século XIX é marcada por novos diagnósticos técnicos de engenharia, expressando que Belém era desprovida de um porto à altura do mercado de exportação da borracha amazônica. Era necessário o escoamento de forma ágil e mais eficiente para dar conta da escala de produção do látex.

A economia da Borracha já indicava a possibilidade de lucro para a operação portuária. O movimento do porto de Belém passa de 11.252 toneladas (t) em 1840, para 258.115t, em 1880. Em 1890 chega a 338.555t e no período áureo de 1910 atinge 1.472.198t. Esse aumento de movimentação de cargas se conecta ainda às mutações no transporte fluvial que ligava o interior à “metrópole da Amazônia”, através da ampliação de linhas de navegação interior.

Tabela 1 -Porto de Belém – Exportações para o Exterior 1915 a 1966

PRODUTO	1915		1930		1939		1961		1966	
	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%
Mercadoria										
Castanha	3.372,4	8,34	7.028,9	5,58	9.823,0	12,65	19.579,3	41,46	15.120,7	24,28
<b>Borracha</b>	<b>29.315,3</b>	<b>72,52</b>	<b>11.019,7</b>	<b>8,70</b>	<b>9.329,5</b>	<b>12,03</b>	-	-	<b>100,6</b>	<b>0,17</b>
Pimenta	-		-				2.863,8	6,06	5.731,8	9,28
Cacau	3.637,5	8,99	1.835,5	1,45	2.281,4	2,94	342,2	0,72	729,9	1,18
Madeira	866,9	2,15	97.052,5	76,55	44.203,1	56,56	20.257,1	42,92	34.029	55,10

Fonte: Penteado (1973).

O *Boom* da borracha tornava crescente a afluência da navegação, faltava, porém o porto, pois os “trapiches” existentes “eram ineficientes para atender o tráfego da exportação da borracha, insalubres por revelar problemas de saúde pública, além do que, enfejavam a cidade”, de tom “europeizado”, pelo consumismo das elites locais. Sob esses argumentos o Projeto do engenheiro Sabóia e Silva previa além de um padrão de construção das instalações portuárias, a necessidade de “regularização do litoral da cidade junto à Baía do Guajará” (PENTEADO, 1973, p. 62). Essa perspectiva de planejamento público, centrado na urbanização e combinando os interesses da organização do território local com a economia, foi subsumida pelo poder centralizador do Estado-nação que sob pressão do mercado internacional inicia estudos, prevendo o prolongamento do cais existente, revelando o poder centralizador da escala nacional no planejamento do território local.

No início do século XX a União coloca em concorrência pública a execução da obra do porto de Belém dada em regime de concessão ao engenheiro Percival Farquhar e que expressa a

presença do capital internacional no financiamento e na gestão privada do porto de Belém tendo à frente a *Port of Pará*. O responsável pela obra do porto de Belém<sup>44</sup>, iniciada em 1909, retirou da frente da cidade, todos os antigos trapiches e inaugurou em 12.10.1909, os primeiros 120m de cais, que corresponde aos atuais galpões 4, 5, 6, 7 e 8 da CDP. Estes passaram a movimentar a exportação da borracha. Quatro anos após, em 1913 a área construída passava para 1.718 metros de cais de acostamento e 15 armazéns. Tudo indicava o amplo sucesso da empresa; sua renda bruta passara de 66.000 dólares em 1909 para 204.000 em 1910, atingindo mais de 300.000 dólares em 1911 (PENTEADO, 1973).

A concessionária *Port of Pará*, empresa constituída por capital internacional e gerida por Farquhar, inicia a construção e também assume a administração do porto. As cláusulas contratuais entre essa empresa e a União, com vigência prevista para o período entre 1906 e 1956<sup>45</sup>, não foram cumpridas, em razão da crise da economia da Borracha, que se complexifica com a Primeira Grande Guerra Mundial e em seguida com a crise da economia internacional de 1929.

Ainda assim, o porto registra na primeira fase de sua construção um movimento que justifica sua organização vinculada à industrialização enquanto referência de modernização. Isso pode ser apreendido, quer no modo de produção através das tentativas de planejamento regional verificadas no “Plano de Defesa da Borracha” (1912), quer no padrão das infraestruturas necessárias para a reprodução capitalista expressas no projeto da *Port Of Pará*. A fotografia abaixo mostra o porto de Belém no período inicial de sua construção moderna:

---

<sup>44</sup>A concessão para explorar os serviços portuários pela *Port of Pará*, foi autorizada ao engenheiro Percival Farquhar, “homem de negócios” nascido na Pensilvânia – Estados Unidos (1864-1953) que já havia participado da organização da *Light and Power* em São Paulo e no Rio de Janeiro.

<sup>45</sup> Com base na demanda pela exportação da borracha o Presidente da República Francisco de Paula Rodrigues e Lauro. S. Muller, Ministro de Estado de Negócios de Indústria, Viação e Obras Públicas, autorizam através do Decreto nº 6.283 de 20.12.de 1906 o funcionamento da empresa “Porto of Pará”.



Fotografia 1-Porto de Belém no início do século XX

Fonte: <http://www.cdp.com.br>

A fotografia revela o traçado do porto de Belém, sob a influência da exportação da borracha, quando mesmo apresentando intenso movimento de exportação o maior volume de movimentação era centrado nas importações de produtos para o consumo local. Isso demonstra os limites da produção centrada em um único produto agro-extrativista e a dependência das importações de produtos básicos que a região mantinha.

Essa tendência do porto de movimentar maior volume de importação tem num primeiro momento sua explicação na demanda local quanto à importação do carvão inglês, que alimentava a navegação a vapor na região Amazônica. A dinâmica das transações comerciais do porto muda com a inovação técnica revelada na substituição da matriz energética, através da introdução do petróleo e seus derivados que substituí o carvão como alimento dos mecanismos propulsores das embarcações. Houve, portanto, a redução das importações, provocada pela ausência de demanda por carvão. A faixa de cais reservada para o carvão vindo da Inglaterra passa a servir de depósito de madeira de origem local destinada à exportação para os EUA. Tal defasagem quanto às importações é compensada pela intensificação do mercado regional e nacional que pode ser apreendida na tabela abaixo pelas cargas em “transito” no porto, no período de 1915 a 1960.

Tabela 2 – Cargas em trânsito movimentada no Porto de Belém – período 1915 a 1960

ANO	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO	TRÂNSITO	TOTAL GERAL
1915	193.773	108.099	21.131	323.003
1920	175.868	148.790	21.726	346.384
1930	223.499	231.890	27.320	482.897
1940	307.836	162.214	39.318	509.368
1950	379.615	205.551	36.137	612.303
1960	560.353	275.768	51.678	887.7999

Fonte: Penteadó (1973).

Para uma noção do movimento do porto, a tabela mostra que o volume de carga geral em 1915 teve um total de 323.003 toneladas. Deste total, 60% representa importações, centrada no tráfego marítimo, responsável por 56% do total da carga movimentada; enquanto que o tráfego fluvial representava 36,22%. O volume de cargas exportadas, importadas e em trânsito, representam trabalho e lucro para as empresas de navegação local, que respondem pelo transporte da produção e pelo abastecimento do interior de produtos importados, a exemplo dos derivados de petróleo Assim, o maior impacto da crise da borracha é absorvido inicialmente pelas frotas marítimas que atuam no longo curso e pelas empresas constituídas com capital internacional, cujos investimentos de risco eram assegurados pelo Estado nacional, a exemplo da *Por of Pará*.

Lembrando que o referido período já indica a fase de decadência da borracha extrativa na Amazônia ocorrida tanto por razões de ordem econômica (a proximidade da produção asiática dos centros consumidores), quanto de ordem militar (a Primeira Guerra Mundial). Esses fatos que revelam os dados do movimento do porto entre 1915 e 1918 estão distribuídos na tabela abaixo, onde é possível observar que o movimento do porto se reduz drasticamente entre 1911 e 1918:

Tabela 3 – Movimento de importação e exportação do Porto de Belém – 1911-1918

ANO	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO	TOTAL
1911	375.333	124.733	500.006
1913	301.824	109.316	411.140
1914	502.413	94.869	300.882
1916	227.810	127.691	355.501
1918	207.800	155.068	362.948

Fonte: Penteado (1973, p.89) apud Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais

A crise provoca a diminuição de entrada de navios estrangeiros em busca da borracha no porto, o que para a economia de base comercial existente em nível local/regional, tinha menor relevância frente ao intenso tráfego fluvial, tido como muito mais importante, pois seu volume de movimentação se mostrava maior do que a exportação. Além disso, a produção local é transportada via cabotagem (dentro do país), pois a indústria nacional também passa a absorver parte desta.

Esses dados mostram que mesmo tendo sido construído para servir aos interesses da indústria em escala internacional, o porto de Belém mantém desde o início do século XX até a década de 1960 um vínculo de produtividade muito mais próximo da economia local/regional e nacional do que com economia industrial, centrada no mercado externo. A balança de tráfego no

interior da região se mostra intensa e pode ser verificada no projeto inicial da *Port of Pará* que previa a construção de uma ferrovia ligando Belém ao Rio de Janeiro, abrindo uma rota de penetração entre o porto de Belém e a região sudeste, numa operação de ampliação de seu mercado interno, ou seja, do *hinterland* do porto de Belém (PENTEADO, 1973, p.85). Tal era a visão estratégica do empresário da *Port of Pará* que soube tirar grandes lucros da posição do Brasil e da Amazônia no mercado externo. Os lucros repercutiriam em Paris da seguinte forma: As receitas líquidas da *Port of Pará* e das oficinas atingiram a 383.400 francos, elevando-se a 1.606.080 francos o total destas receitas desde primeiro de janeiro de 1914 contra 2.171.263 francos em 1913 (PORTO apud PENTEADO, 1973, p. 83).

As receitas brutas do serviço de navegação da *Amazon River* empresa similar à *Port of Pará*, que explorava a navegação no Estado do Amazonas, elevaram-se de 2.678.155 francos 1913 para 4.041.365 francos em 1914, indicando lucro dobrado anualmente com um brutal crescimento econômico do serviço de navegação, ligado ao porto de Belém. Entretanto, o gestor da *Port of Pará* foi o responsável pela depreciação dos títulos da *Amazon River* no mercado internacional, vindo depois a adquiri-los, o que provocou a quebra dos pequenos competidores locais já que inicia uma guerra fiscal, através da concorrência entre preços de fretes, das empresas locais e as detentoras de capital internacional. O Estado centralizado não intervém na gestão, deixando as vantagens da economia da borracha para as empresas internacionais.

O agravamento da crise de desvalorização da borracha faz cair o movimento do porto, que somado ao impacto da queda da importação do carvão e a importação em geral, no período de Guerra, torna a retração do capital estrangeiro o principal argumento para a redução das cláusulas contratuais entre a *Port of Pará* e a União. Esse abandono quanto aos investimentos, deixa o porto de Belém, desde então, acéfalo só sendo retomada sua gestão pelo Estado-nação na década de 1940, quando por iniciativa do Governo Federal é criada a Autarquia Federal denominada Sistema de Navegação e Administração Autônoma dos Portos do Pará (SNAPP).

#### **4.1.1 A Regulação estatal centralizada do porto de Belém**

O período que antecede a Segunda Grande Guerra Mundial representa a quebra do domínio inglês, expresso na presença da *Port of Pará* indica o início da regulação e gestão direta e centralizada do Estado na gestão do porto de Belém.

Através do decreto de nº 2.154 de 27 de abril de 1940. O Sistema de Navegação e Administração Autônoma dos Portos do Pará (SNAPP) se constitui numa Autarquia Federal e incorpora a então concessionária *Port of Pará* e a *Amazon River* (Manaus).

Sob o auspício da gestão Federal, através da Marinha de Guerra do Brasil, o primeiro diretor-geral dos SNAPP, o capitão-de-corveta Francisco Vicente B. Viana, teve como seu primeiro superintendente portuário em Belém, o também capitão de corveta Horácio Braz da Cunha.

A intervenção estatal centralizada do porto de Belém passa a fomentar os “sonhos patrimonialistas” foram herdados da colonização portuguesa pelas elites locais, tornando-se, segundo relatos obtidos na pesquisa de Penteado (1973, p. 83) “cabides de emprego habilmente utilizados pelas correntes políticas que passam a controlar a autarquia Federal” [...]. Em 1963 o SNAPP possuía 2.283 funcionários e 24 navios recebidos em péssimo estado de conservação da *Amazon River*.

As atividades portuárias e de navegação mantém-se insustentáveis do ponto vista econômico (local e nacional), já que o *boom* da borracha responsável pelos investimentos de capital internacional se esgotou e transferiu renda apenas para seus investidores estrangeiros, sem nenhum compromisso com a cidade.

Na seqüência, a gestão estatal centralizada, revela seu grau de incompetência, quando em 1956 a carga movimentada na região Amazônica chega a 18.450t. Essa situação se agrava sob a gestão do Governo Federal através da SNAPP, que tornar mais crítica a viabilidade econômica do porto, demonstrando descontrole sobre gastos com comida e combustível para abastecer os navios das linhas interiores, além do despotismo na administração pública do porto.

A partir da década de 1960 com um setor público nacional, concentrando as atividades políticas e econômicas, sob o regime político da ditadura militar e o controle da produção econômica do país; a administração portuária adquire um perfil estatal-militar que vai refletir nas relações entre Estado, trabalhadores e empresas envolvidas na prestação dos serviços portuários.

A falência do padrão de gestão insustentável do SNAPP é decretada na sua extinção através de Dec. Lei de nº 155 de 10 de fevereiro de 1967. Tal fato, leva à criação de duas empresas estatais para implementar as atividades portuárias e de navegação fluvial na Amazônia. Essas duas

novas empresas são a Companhia Docas do Pará/ CDP e a Empresa de Navegação da Amazônia (ENASA S/A), ambas caracterizadas como sociedades de economia mista<sup>46</sup>.

No nível Federal a mudança ocorre com a criação da Empresa Pública de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRÁS) através da Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975. Esta empresa concentra a atribuição de coordenar todo o sistema portuário brasileiro, sendo a Companhia Docas do Pará uma de suas subsidiárias. Com a extinção da PORTOBRÁS em 1990, a Companhia Docas do Pará passa a ser vinculada diretamente ao Ministério da Infra-Estrutura, (criado no Governo Collor, para agregar o Ministério dos Transportes e outros ministérios responsáveis pela infra-estrutura nacional). Com isso, se pretendia iniciar a “reengenharia do Estado”, para enfrentar a reestruturação produtiva em movimento nas economias mais avançadas desde o início da década de 1980.

Essas mudanças, se observadas pela janela do médio e longo prazo, configuram um “ensaio” para iniciar “o segundo ciclo de modernização do porto de Belém”, previsto pelas Agências Multilaterais, no bojo do conjunto de estratégias para adaptar o país à nova ordem econômica do comércio global.

Ao final da “era Collor”, são desfeitas essas estruturas, voltando o setor de transportes para a esfera de competência do Ministério dos Transportes e junto permanece a Companhia Docas do Pará.



Fotografia 2- Área do Porto de Belém antes da REVAP de 1990  
Fonte: <http://www.cdp.com.br>

---

<sup>46</sup> Em sessão pública do dia 28 de agosto de 1967, foi constituída a Companhia Docas do Pará (CDP), tendo sido aprovada através do Decreto nº 61.300 de 06 de setembro de 1967, com publicação em Diário Oficial da União em 11 de setembro de 1967.

No início da década de 1990, o cenário da descentralização e desestatização do sistema portuário é demonstrado no convênio celebrado entre a CDP e o Governo Federal/SNT/DNTA (Convênio de Descentralização nº 003/11/1990), prevendo a descentralização dos serviços portuários e hidroviários.

Através desse novo instrumento jurídico, a CDP passou a gerir, além dos 10 portos<sup>47</sup> do Pará, o Porto de Porto Velho (RO)<sup>48</sup>, duas administrações hidroviárias, a saber: a Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR); e a Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia (AHITAR), que por meio de sucessivos termos aditivos, vem tendo o convênio prorrogado.

Essa descrição histórico-analítica possibilita a apreensão da trajetória do primeiro grande ciclo de modernização do porto de Belém, que nasce movimentando o comércio local, gerido pela Colônia portuguesa tanto no interior da região quanto em direção à metrópole.

Ao ser privatizado pelo capital inglês, para sustentar o padrão de industrialização das economias avançadas, o porto mantém-se vinculado à economia agro-exportadora da produção gomífera. Portanto, não alcança o padrão fordista com ganhos de produtividade e garantia de um estado de bem estar social para a cidade-porto e sua região. Logo, não são firmados pactos de cooperação nas relações entre capital e trabalho, ao contrário esse período é marcado por violações de direitos humanos, através do trabalho escravo imposto pelos regimes de “aviamento” nos seringais. Esse ciclo opera um padrão de desenvolvimento regional sem que a região experimente níveis sócio-culturais e econômicos próprios do fordismo, que caracterizou o desenvolvimento dos portos das cidades dos países de economia mais avançada.

A comparação da trajetória do porto de Belém com o padrão industrial revelado nos portos do Norte Europeu mostra de um lado, que não foi possível qualquer relação entre a economia da cidade e os avanços do modo de produção industrial e de outro lado, que o grande volume de movimentações realizadas pelo porto não puderam ser revertidas em desenvolvimento das municipalidades em razão da gestão privada, sob controle e apropriação do capital internacional e em seguida estatizada e centralizada.

---

<sup>47</sup> Vila de Conde, Santarém, Macapá, Miramar, São Francisco, Altamira, Itaituba, Óbidos, Marabá e Belém.

<sup>48</sup> A alteração recente do organograma institucional da CDP pode ser verificada a partir da década de 1990 com a exclusão do Porto de Porto Velho de sua administração. Este porto passou a ser de responsabilidade do Estado de Rondônia, em dezembro/1997, e mais, recentemente, o Porto de Macapá, que também estava sob a jurisdição da CDP, foi municipalizado.

A não sustentabilidade do padrão de regulação e gestão do porto se revela nas mutações em sua forma de organização, que ocorre à revelia de qualquer participação do poder local, de forma autoritária e sem transparência pública, cultuando o saque às riquezas locais, o clientelismo e o patrimonialismo impressos de um lado pelo capital internacional, de outro, pela centralização e autoritarismo do Governo Federal.

O porto de Belém é produto de uma trajetória de dependência, seja de investimentos do capital internacional, seja dos interesses articulados no nível federal, demonstrando a ausência de uma cultura gestonária e democrática quer dos investimentos em infraestrutura, quer da construção de políticas públicas de promoção da cidadania.

O estado ao centralizar o planejamento público e instituir um padrão desenvolvimentista e centralizador para a economia nacional e regional, assume os *déficits do* abandono do capital internacional, especificamente os representado pela *Por of Pará*, que na ausência de recuperação econômica do sistema portuário sob a gestão estatal centralizada, abre espaço para os consensos que irão permear a recente modernização neoliberal que descentraliza e privatiza o sistema portuário de Belém.

#### 4.2 O SEGUNDO “CICLO DE MODERNIZAÇÃO”: O COMPLEXO PORTUÁRIO DO RIO PARÁ (Década de 1990)

O elemento regulador do segundo “ciclo de modernização” conservadora dos portos no Brasil é a Lei. 8.630 de 23 de fevereiro de 1993. Esse estatuto jurídico altera os dispositivos legais sobre a exploração dos portos organizados e redireciona o ambiente institucional da gestão portuária através das diretrizes de descentralização e desestatização do sistema.

A descentralização e a desestatização do sistema portuário alteram o estatuto da Companhia Docas do Pará que assume função de “Autoridade portuária” para coordenar e fiscalizar os serviços em busca da competitividade. A função da autoridade portuária é criar condições de viabilidade operacional em termos de tarifas e preços, cabendo a execução da operação portuária ao setor privado. Essa inovação na regulação dos portos leva a CDP a elaborar um Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Belém-PDZ (1997).

O PDZ tomou como referência, um diagnóstico feito por técnicos da CDP que levantaram no Porto de Belém e nos Terminais de Miramar e Vila do Conde as condições de instalações e serviços, os fluxos de cargas, frotas de navios e a situação operacional existente, identificando as

vantagens do padrão de operação e apontando os “gargalos” que impedem a implantação do modelo *hub port* e da Lei 8.630 de 1993, que trata das novas regulações para o setor.

A CDP, com base em seu “relatório operacional de 1997”, produziu um diagnóstico que serviu como instrumento para avaliar as condições operacionais e efetivar as mudanças. Os dados expressam a concepção que orienta a modernização do espaço portuário. Diz o diagnóstico contido no PDZ/1997 que: “as instalações de acostagem subordinada a uma visão do porto, como uma seqüência quase uniforme de berços, com comprimentos variáveis de 110 m a 135 m, cada um correspondendo um armazém de trânsito ou de primeira linha (COMPANHIA..., 1997).

O que se apreende do diagnóstico técnico é que o porto, na forma como estava organizado, atendia fundamentalmente a movimentação de carga geral, perfil que segundo a lógica da modernização recente não é compatível com os avanços dos transportes marítimos, sob o paradigma da containerização e da informatização como estratégias de qualidade e competitividade. A área localizada entre o armazém 4 e o armazém 8, destinada a acostagem do transporte marítimo, tem sua desativação justificada pela continuidade do processo de revitalização urbana, iniciado na área da “Estação das Docas”, estando essencialmente ligado à transferência do fluxo dos navios de longo curso, para o porto de Vila do Conde.

<b>CAIS DO PORTO DE BELÉM PONTOS DE OPERAÇÃO 1997</b>			
<b>PONTOS DE OPERAÇÃO</b>	<b>LOCALIZAÇÃO</b>	<b>BERÇOS FLUVIAIS</b>	<b>BERÇOS MARÍTIMOS</b>
Área de Revitalização	frente aos armazéns nº 1 ao nº 3	3	-
Armazém nº 4 (parte)	frente ao armazém nº 4	1	-
Cais de Carga Geral	do arm nº 4 (parte) ao arm nº 8	1	3
Doca Marechal Hermes	frente aos armazéns nº 9 e nº 10	5	-
Cais de Contêineres	frente aos armazéns nº 11 e nº 12	-	1
Cais de Trigo	frente aos silos do OCRIM	-	1

Quadro 4 - Desenho da arquitetura do Porto de Belém, antes da revitalização  
Fonte: CDP/PDZ (1997-2003)

Os relatos obtidos de trabalhadores portuários na pesquisa de campo nos informam que esse espaço a ser revitalizado seria ocupado com a construção de “aquários gigantes” que serviriam de paisagem da fauna da região para visitantes e turistas, já que a revitalização tem

como objetivo incentivar a política de turismo a ser gerida pela cidade e/ou pelo estado regional como forma de compensação pelas perdas de tributos pagos, em razão do valor imobiliário das áreas urbanas de domínio da CDP.

A análise dos técnicos quanto à frota de navios que freqüentam o porto, mostra a existência de diversidades no cais, cerca de 85%, dos navios apresentam comprimento superior a 130 m. As embarcações têm perfil de transporte diversos, que vão desde navios de carga geral, até navios porta-contêineres e de transporte de grãos sólidos, estes últimos usados no transportes de trigo. Pela diversidade de embarcações com relação ao tamanho e porte, bem como de serviços necessários a cada carga, envolvendo tráfego fluvial e navios de comércio marítimo, o diagnóstico técnico da CDP, destaca:

[...] Belém não é apenas um porto para grandes navios; acolhe, ainda, uma importante frota de embarcações que fazem o tráfego fluvial. Estas têm características inteiramente diferentes dos navios comerciais marítimos, seja no tamanho e porte, seja nos serviços a que atendem, seja nas instalações de que necessitam. (COMPANHIA.....,1997, p.11).

A conclusão quanto à destinação da operação do tráfego de longo curso do porto de Belém para Vila do Conde constitui-se em um xeque-mate para o projeto do *Hub Port* “tropicalizado” e pode ser observado no seguinte argumento: “a organização espacial, ou o lay out do porto de Belém, está concebida para atender a navios, operações, cargas e serviços distintos da realidade atual”. Isso significa, segundo o relato dos entrevistados que trabalham no porto a “falência do porto de Belém”, sendo substituído em suas funções pelo projeto do “Complexo Portuário do Rio Pará” como “o futuro porto de Belém”.

O diagnóstico avança com o argumento da falta de espaço para absorver os novos navios de transporte marítimo internacional, o que significa a necessidade de adaptação ao gigantismo da indústria naval que ocupa e consome mais intensamente o meio ambiente e exige menor número de trabalhadores com qualificação à altura das inovações tecnológicas e informacionais, quer na operação, quer na gestão do sistema. A não existência dessa condição de infraestrutura e de mão-de-obra torna demorada a permanência dos navios no cais aumentando o custo do setor.

Para expressar o conflito entre as atividades do porto e a cidade e justificar a revitalização do espaço urbano e a conseqüente o moderno Porto de Vila do Conde, o diagnóstico indica:

O ponto de atendimento referente aos armazéns nº 1 ao nº 3 (REVAP ou Estação das Docas) corresponde a três berços para embarcações fluviais, ou um berço para

navios marítimos e assim por diante [...] os berços enumerados atendem agora aos novos tamanhos dos navios que freqüentam o porto. Os usos dos armazéns servem às novas mercadorias e novas formas de manuseio e transporte, resultando na inadequação entre o ponto de operação do navio e o local de onde se origina ou para onde se destina a carga movimentada, gera-se, em consequência, viagens ou deslocamentos ao longo das vias internas do porto, ou das vias próximas ao cais – Avenida Marechal Hermes, principalmente, provocando queda na produtividade e aumento de custos, além do conflito com o tráfego urbano local (COMPANHIA.....,2007, p. 26)

Por essa análise, o “conflito porto & cidade” e o elevado custo atribuído aos serviços operacionais do porto de Belém, em razão dos gargalos de ordem operacional e de infraestrutura mencionados, conclui, sobre a transferência gradual da movimentação de cargas de Belém para Vila do Conde, sendo este um dos fortes argumentos do projeto de modernização de Vila do Conde, junto com a containerização. A tabela abaixo demonstra a projeção de movimentação a ser transferida:

Tabela 4 - Projeção de movimentação de cargas a ser transferida de Belém para Vila do Conde

<b><u>PROJEÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO</u></b>			
<b>(T)</b>			
CARGA	2000	2003	2005
ALBRÁS/ALUNORTE	6.100.000	10.957.000	11.957.000
DIVERSOS	350.000	590.000	700.000
TRANSFERÊNCIA BELÉM/PVC	-	500.000	750.000
USIPAR	-	150.000	350.000
BP AMOCO	-	-	1.000.000
<b>Total</b>	<b>6.450.000</b>	<b>12.197.000</b>	<b>14.757.000</b>

Fonte: CDP/PDZ (1997-2003)

A projeção revela que a tendência é aumentar o volume de cargas em Vila do Conde sob o argumento da ausência de condições de segurança do porto de Belém, onde a taxa de assoreamento é um dos principais elementos de obstáculo à navegação marítima e fator determinante na decisão de redirecionar os fluxos de movimentação da carga de Belém para Vila do Conde. Diz o diagnóstico: “O Porto de Belém apresenta graves problemas para o acesso marítimo e manobra de

navios devido ao processo de assoreamento a que está submetido”. Os mais recentes contratos para a execução de serviços de dragagem no Porto de Belém e Terminal de Miramar foram firmados em 1994/1995 entre a AHIMOR, e a FADESP, Contratos nº 94/08/00 e 100-00/95, respectivamente. Assim, o quadro de dragagens efetuadas no Porto de Belém e Terminal de Miramar apresentado no diagnóstico técnico contido no Relatório da CPD de 1997 e que antecede o PDZ/97.

A grande quantidade de sedimentos transportados pelo escoamento fluvial é que gera a sedimentação observada na região do Porto de Belém ao longo dos anos e a redução das profundidades, em um processo de assoreamento continuado, onde as profundidades naturais tendem a ser inferiores a 6,0 m. (COMPANHIA..., 1997).

Esse é um argumento contestado por outras abordagens técnicas que comprovam a viabilidade do porto através de investimentos proporcionalmente menores aos previstos para Vila do Conde. A produtividade do porto que poderia ser o fator de mais peso revela um expressivo movimento centrado na exportação de possível de ser verificado no gráfico abaixo:

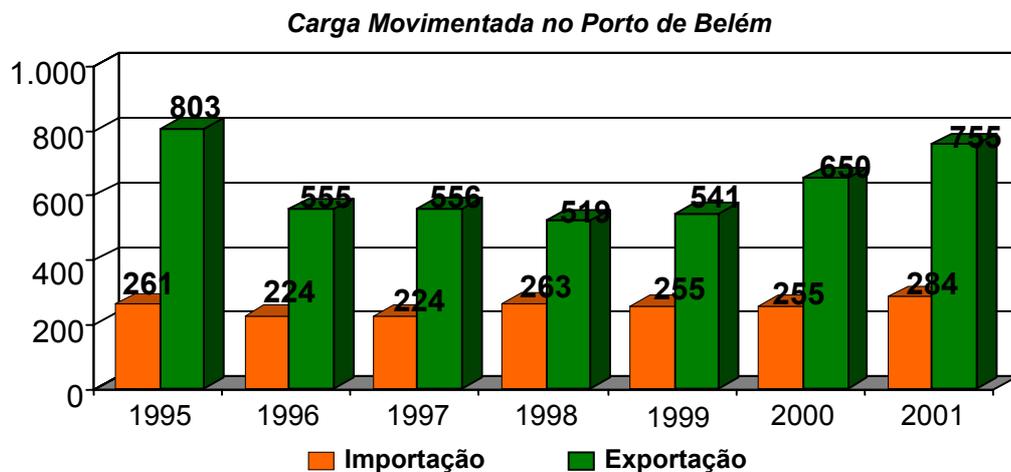


Gráfico 2 – Carga movimentada no porto de Belém 1995 a 2001  
Fonte: CDP/Relatório de Gestão (2002)

Mesmo mantendo níveis elevados de movimentação de exportação, a conclusão do diagnóstico aponta para a incompatibilidade da operação moderna no porto, ainda que indicadas, as probabilidades de aumento de produtividade em razão de possíveis investimentos para médio e longo prazo. Com base nessa conclusão são feitas as projeções do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Vila do Conde PDZ-Vila do Conde, publicado como o “Sistema Portuário do Rio Pará”, estrutura para atender a verticalização da produção do Alumínio da

ALBRÀS e conectado a um padrão de planejamento do território local que obedece às novas geografias econômicas.

A ação se completa com o “Convênio de Delegação N° 010/2002”, firmado entre a União, por intermédio do Ministério dos Transportes com a interveniência da CDP e o Governo do Estado do Pará, cujo objetivo é fazer a transição da gestão do sistema portuário para o setor privado. O Convênio expressa uma forma de transição na transferência da gestão portuária, do setor público para o setor privado, e seus fundamentos são: a Lei Federal, n° 8.630/93 e a Lei Estadual n° 6.308, de 17/07/2000. Esta última cria a Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH), que em sua Cláusula terceira, parágrafo primeiro afirma o caráter excepcional e transitório da CPHP afim de evitar a descontinuidade de funcionamento e desatendimento dos usuários do porto no que se refere a realizar operações portuárias.

A assinatura do Convênio de Delegação em dezembro de 2002 foi alvo de críticas e protestos por parte de trabalhadores da CDP, que mobilizaram lideranças políticas da cidade a fim de discutir e democratizar um processo que segundo as lideranças sindicais dos trabalhadores portuários vem se dando sem transparência e sob um grande temor quanto a demissões no setor. A câmara de vereadores de Belém é chamada a intervir e conclui pela solicitação de audiência pública a ser solicitada ao Ministério dos Transportes para discutir e propor novos encaminhamentos ao processo.

Em requerimento da Câmara Municipal de Belém que justifica e solicita uma audiência pública para debater o processo de “estadualização da CDP” e por via de conseqüência, a privatização do sistema portuário do Pará, são relatados depoimentos do diretor de Gestão portuária, à época Sr. Kleber Menezes, que afirma: “a adaptação do porto de Vila do Conde para os fins pretendidos, exigirá recursos superiores a R\$ 100 milhões”. Em outra parte do referido documento outras autoridades no assunto afirmam que: “dotar o porto de Belém de estrutura adequada e que potencialize a sua vocação, custaria não mais do que R\$ 6 milhões”. Tal requerimento é apresentado pela vereadora Suely Oliveira, do Partido dos Trabalhadores, onde encontra fundamento as análises de Nazaré (2003) segundo o qual:

Não há portos obsoletos, mas equipamentos obsoletos, e que o porto de Belém é geograficamente privilegiado pela proximidade do hemisfério norte e pelos benefícios que pode desfrutar do canal natural que representa o Rio Amazonas, ao permitir a ligação entre os oceanos Atlântico e Pacífico... Faltam imaginação e competência para dar ao porto de Belém o destino que ele merece. (BELÉM, 2003a).

Esse requerimento resultou em uma “Carta de Belém pela revisão da estadualização da CDP”. A referida Carta foi aprovada pelo plenário da Câmara Municipal de Belém na sessão ordinária do dia 12/03/2003 e em parte dela está descrito:

A pressa com que se tenta consolidar tal processo, a falta de diálogo com especialistas no assunto, com os trabalhadores portuários e principalmente com o povo de Belém conferem ilegitimidade e em conseqüência, ferem princípios democráticos... A Câmara Municipal de Belém, em sessão especial realizada neste dia 27/02/2003, manifesta-se pela revisão da estadualização da CDP e pela criação de amplos fóruns de debate para discutir a importância e a contribuição da CDP para a saúde econômica de Belém (BELÉM, 2003b).

Após a audiência pública que tratou do tema, o “processo de estadualização” foi susgado, mas o impasse em torno da questão permanece, não existindo até o momento nenhum parecer definitivo por parte do Governo Federal quanto à questão em discussão, mesmo já tendo sido efetivada na prática, a privatização da operação, restando ainda a “estadualização” da CDP para fazer a transição à privatização da gestão.

A “Audiência Pública” ocorrida em 15 de março de 2003 no Galpão nº 04 da CDP, até o momento não resultou em intervenção nenhuma do Governo Federal, ficando assim a cargo do tempo essa questão. De outra forma resta fazer despertar os poderes loco-regionais para a importância desse processo para a economia local, o que não é objeto da atenção e do debate público e democrático.

#### **4.2.1 Belém vila do conde: “o complexo portuário do rio Pará”**

A forma como vem se processando a modernização do sistema portuário de Belém pode ser observada na ampliação do terminal de cargas de Vila do Conde<sup>49</sup>. Criado em 1985, para fazer frente aos projetos da Alumina Norte Brasil (ALUNORTE) (processamento de bauxita) e Alumínio Brasil (ALBRAS)<sup>50</sup>, responsáveis pela exploração e industrialização do alumínio, Vila

<sup>49</sup> Quando foi construído em 1985, esse terminal era de uso privativo da ALBRÁS/ALUNORTE - empresas que atualmente constituem o Complexo de Alumínio gerido pela Companhia Vale do Rio Doce (essa última foi uma empresa estatal privatizada no início da década de 1990 como parte da política de redução de custos do Governo brasileiro). Sua atividade é a exploração, industrialização e comercialização dos componentes e derivados do minério de alumínio.

<sup>50</sup> A partir da assinatura de um convênio entre Governo brasileiro e governo japonês, datado de 1976, surge mais um dos grandes projetos da Amazônia, através da implantação das fábricas da ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S/A e da ALBRÁS - Alumínio Brasileiro S/A, localizadas no Município de Barcarena. O Objetivo dos investimentos estrangeiros no país era a exploração das reservas de bauxita descobertas na região ainda na década de

do Conde recebe os investimentos públicos e privados para ganhar um padrão que se aproxima do “*Hub Port*”. Em combinação com o processo de privatização da CVRD, torna a produção industrial aberta para investimentos de capital internacional e portando para o aumento da produção como mostra o (anexo A).

Produto do novo padrão de desenvolvimento portuário que se sustenta na reengenharia proposta pelo Planejamento Estatal, onde constam os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a modernização das infra-estruturas de transportes, dentre as quais, o porto, tem como objetivo: um “Brasil mais forte” sob o lema da competitividade. Nesse processo, os atores locais e nacionais envolvidos na descentralização e desestatização do porto, combinam os interesses privados em torno das obras de adaptação do terminal de Vila do Conde, no município de Barcarena para atender à ampliação das demandas decorrentes da verticalização da produção do minério através do chamado: “Complexo Portuário do Rio Pará”.

Nesse reordenamento institucional a referência é a política neoliberal, onde não há nem conflito nem negociação com as escalas locais, mas consensos por uma “democracia feita pelo alto” para viabilizar o projeto de modernização portuária. Para os que defendem a atual dinâmica de modernização, Vila do Conde é apresentada como “área estratégica”, posicionada na entrada do rio Amazonas. O consultor Frederico Bussinger, ex-diretor da Companhia Docas de São Paulo (CODESP), que atuou na modelagem do projeto do CONVICON<sup>51</sup>, “o terminal possuiu as melhores condições para se consolidar como porto concentrador das cargas do Norte, seja movimentando mercadorias de transbordo, seja atraindo novas cargas para a região”. O referido consultor admite, ainda, que com as instalações adequadas para carga geral e principalmente contêineres, será possível atrair produtos industrializados a exemplo da produção de móveis, que

---

1960. O empreendimento assumido na época pela empresa estatal vale do Rio Doce, contava com o suporte de infra-estrutura energética da hidroelétrica de Tucuruí, viabilizado pelo Governo brasileiro. A previsão do empreendimento era que a ALUNORTE processasse a bauxita, extraída da Mineração Rio do Norte S/A, localizada no Rio Trombetas, que ao ser transformada em alumina, serviria de matéria prima para transformação em Alumínio através das reduções feitas pela ALBRÁS. A ALUNORTE, constituída em setembro de 1978, era uma *joint-venture* da Valenorte, subsidiária da CVRD, com 60,8% das ações complementadas pela NAAC, empresa japonesa que respondia por 39,2%. Em janeiro de 1979, o acordo bilateral Brasil/Japão, possibilitou a assinatura de contratos de financiamento, para uma produção anual da ordem de 800 mil toneladas/ano. A crise mundial que reduziu os investimentos na indústria do alumínio levou o sócio japonês a retirar parte dos investimentos acordados, provocando a redução das obras do projeto. A CVRD passa a controlar o empreendimento que estava com apenas 31% de sua execução concluída. Só em 1993, após entendimentos que viabilizaram novo arranjo institucional com os sócios privados (MRN, CBA e NAAC) foi feito novo acordo entre os acionistas da empresa, que havia ficado sete anos com suas obras paralisadas. A privatização da CVRD, e os novos investimentos em tecnologia, são parte do rearranjo firmado, com benefícios fiscais do Governo Federal, através de isenção de impostos sobre produtos industrializados.

<sup>51</sup> Terminal de Contêineres de Vila do Conde

ao invés de sair da região em forma de madeira bruta já seria exportado com maior valor agregado. Tal condição habilita o porto de Vila do Conde a disputar o mercado de contêineres de toda a região Amazônica, o que pode ser observado na afirmação de Bussinger feita em edição do Jornal “O Liberal”, de 01 de dezembro de 2002: “O porto aumentará em muito sua movimentação atual e terá capacidade instalada similar a do porto de Paranaguá”.

No momento operando basicamente para atender à demanda da ALBRAS, o terminal portuário de Vila do Conde, segundo o Relatório/CDP/2001, movimentou no ano de 2001, o montante de 6,5 milhões de toneladas. Deste total, 5 milhões de toneladas foram embarcadas e 1,5 milhão desembarcadas. Grande parte dessas importações constituem-se de insumos para a industrialização do minério de alumínio. O porto revela, portanto, o aumento das exportações centrado na indústria de mineração do alumínio, que para ser viável no contexto Amazônico, importa 1,5 milhões de toneladas em insumos para a produção de minério, podendo sua movimentação ser verificada no gráfico abaixo:

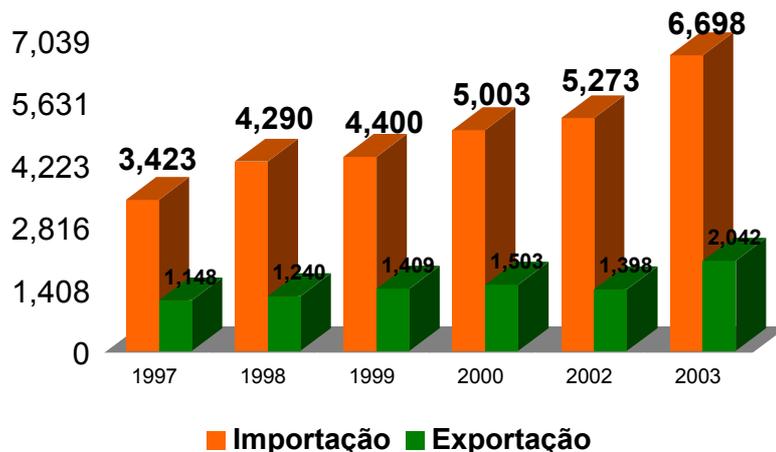
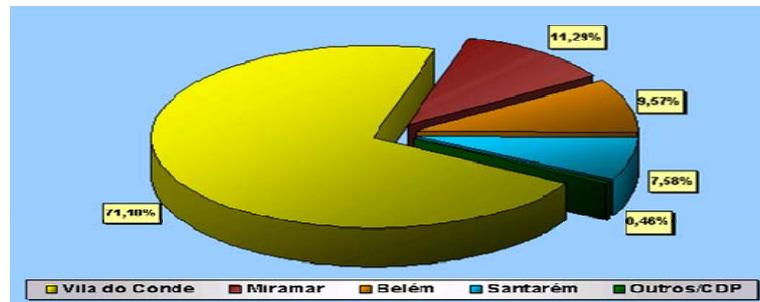


Gráfico 3- Movimentação de cargas de vila do conde  
Fonte: CDP/PDZ (1997 – 2003)

Mesmo sendo responsável pelo maior volume de movimentação dentro dos portos sob a gestão da CDP, como mostra o gráfico abaixo, pode-se observar que as importações representam o maior volume de cargas movimentadas e constituem parte do processamento industrial do Alumínio, sendo produto de importação, provavelmente por não haver localmente o conhecimento tecnológico para dominar a totalidade do processo industrial em nível local.



**Participação Percentual dos Portos na Movimentação de Cargas até Julho/2008**

Gráfico 4 - Participação percentual na movimentação de cargas dos principais portos da CDP

Fonte: CDP/PDZ (1997-2003).

Esses dados expressam a existência de uma dependência tecnológica para que a produção local possa ser compartilhada como produção social. A riqueza local permanece sendo apropriada de forma privada numa fase do desenvolvimento das forças produtivas, centrada em modos pós-industriais de produção que sinalizam para a necessidade maior de cooperação na produção.

A face mais perversa da atual modernização do porto é a participação ativa do Estado, ao induzir, controlar e defender a privatização, vinculada ao grande capital, usando como instrumento o planejamento estratégico dos eixos de integração e desenvolvimento. O modo como o a operação portuária foi privatizada, não demonstra interesse em desenvolver uma gestão compartilhada, que estabeleça interface com a cidade e seus limitados potenciais de serviços avançados, que constituem parte da produção e da operação verifica no *Hub Port*.

A funcionalidade da modernização expressa em Vila do Conde, assim como no primeiro ciclo de modernização, está diretamente disposta para assegurar a competitividade de um único produto – o minério de Alumínio. Esta infraestrutura centrada na verticalização da cadeia produtiva do alumínio deixa em segundo plano ou até nega as possibilidades de interface entre o processo de modernização portuária e o desenvolvimento local sustentado como vêm ocorrendo em outras cidades portuárias.

Embora o Porto de Vila do Conde possa ser considerado, a forma emblemática de tropicalização do modelo *Hub Port* que se concentra na importação de insumos para a produção do Minério de alumínio e seus derivados e na exportação do minério beneficiado, a questão de destaque é o fato desse modelo desterritorializar o movimento do porto de Belém, transferindo as

suas funções e respondendo pela exclusão social de seus trabalhadores. A Gestão privada do porto e da empresa que opera o maior volume de cargas em Vila do Conde, obedece às regras do processo de reestruturação produtiva e amplia a relação de estranhamento entre porto e cidade.

O modelo *Hub Port* requer a intermodalidade dos transportes que no caso de Vila do Conde é representada pela ampliação da rede rodoviária verificada no projeto “Alça Viária”. A integração de modais de transporte para atender a movimentação de Vila do Conde, busca apoiar a implementação da multimodalidade dos transportes na região e é financiado com recursos captados pelo Estado do Pará, como parte integrante de uma macro-política de integração de mercados.

A integração entre portos e terminais no caso de Belém e Vila do Conde, explicita a lógica da “parceria” entre o setor público e setor privado, onde o Estado mantém-se como o “império da Lei” para regular e conceder ao setor privado a operação e a gestão do sistema portuário.

Esse movimento pode ser apreendido em primeiro lugar no nível da abordagem do “novo regionalismo globalista” a “la brasileira”, que adota a “via globalista” na forma apreendida por Klink (2001), onde a “cidade-região” revela o quanto às novas geografias da economia global moldam os limites dos territórios locais, nem sempre ajustados no que se refere à delimitação administrativo-institucional e às identidades políticas e econômicas, reposicionada na busca pela inserção competitiva da economia regional/nacional no mercado global.

Em segundo lugar, o padrão de desenvolvimento portuário, previsto pelo PDZ da década de 1990, explicita claramente sua matriz no âmbito do paradigma do *Hub Port*, que desenvolve a concentração de cargas em espaços desterritorializados. Isso revela a tendência de organização do sistema de transportes em escala mundial, através da criação de rotas principais para a navegação dos navios de maior porte, articulada na rede dos *Hub Ports* continentais. Tal padrão de desenvolvimento portuário tem como objetivo único, a redução de custos dos transportes.

A partir do quadro apresentado no capítulo anterior, onde Klink adapta a teoria de Storper e aponta os diferentes mundos de produção regional, é possível aferir que: o novo padrão de desenvolvimento que articula o “Complexo portuário do Rio Pará”, no processo de verticalização do alumínio, está fundado na “tropicalização” do modelo de produção flexível e do modelo industrial fordista, ambos baseados na competitividade e, portanto, diferentes das experiências de modernização que absorvem, além da competitividade, a cooperação e o conflito entre capital e trabalho.

O modelo de gestão portuária, representativo do segundo ciclo de modernização do porto de Belém tende a agilizar em primeiro lugar a integração dos movimentos de produção, transporte, comercialização e consumo do alumínio produzido pela Albras em busca de superar as dimensões continentais e efetivar a política de exportação em grande escala, a ser viabilizada pelos “eixos de desenvolvimento” ajustados pelo PPA 1996 –2000, aproximando a produção dos corredores de exportação.

Em segundo lugar, o modo de gestão do sistema portuário, mesmo mantendo a gestão estatal centralizada, vem construindo o caminho da privatização pensado sob padrões pouco explícitos, quanto aos meios e os investimentos necessários ao alcance desses objetivos, cuja responsabilidade institucional não é verdadeiramente democratizada.

Em terceiro lugar, o planejamento urbano da cidade de Belém absorve o projeto de Revitalização das áreas portuárias e a refuncionalização do espaço urbano do porto de Belém, através de concessões de áreas portuárias de elevado valor imobiliário, sendo repassadas via “Programa Pará 2000” (Estação das Docas), que mantém no setor privado o privilégio do acesso ao financiamento público. Mesmo as iniciativas do Projeto “Ver o Rio” da Prefeitura de Belém, sob Gestão de um governo popular, não absorve a totalidade dos interesses que levam a concessão de uso do espaço do porto para projetos mais sustentáveis, do ponto de vista social e ambiental.

O consenso em torno da estratégia nacional de modernização dos portos prende-se assim ao viés do regionalismo globalista, que coloca de um lado, para a cidade, a tarefa de implementar uma política urbana de captação de recursos para viabilizar ações urbanísticas e de geração de renda através de investimentos na recuperação do patrimônio histórico, desenvolvimento do turismo, melhoria do meio ambiente. De outro lado, assume uma pseudo-relação interescalar, caracterizada pela homogeneização do modelo de gestão portuária do *Hub Port*, criando um paradoxo entre as novas tecnologias informacionais e comunicacionais que envolvem os sistemas de transportes em nível global e a inexistência de redes locais de produção e de serviços avançados. A não existência dessas condições acaba por se tornar imensos “nós” na efetiva relação entre o porto e a cidade. A experiência de modernização da função do porto não alcança os novos contornos da divisão internacional do trabalho e das inovações nos modos de gestão dos territórios produtivos locais, o que requer apontar elementos da realidade loco-regional que limitam uma modernização que valorize a relação entre o porto e a cidade com aspecto importante do desenvolvimento da economia local.

O movimento de modernização das infra-estruturas portuárias em Vila do Conde está interligado ao movimento do comércio e, portanto à trajetória da economia global, importando observar como se organiza, o que compõe, como atuam os diversos setores econômicos e políticos da região. Que tipos de conexões são estabelecidos entre setor público e setor privado e a dinâmica presente na busca de construir uma relação com o mercado internacional.

Se empreendermos uma rápida digressão, quanto aos processos pelos quais passou o porto de Belém, desde a sua construção no início do século XX, podemos perceber que os fenômenos são cíclicos, quando se trata das relações entre setor público e setor privado na gestão do sistema portuário de Belém, a depender da lógica econômica vigente.

A primeira empresa que adquiriu a concessão para construir e gerir o Porto de Belém, a *Por of Pará*, apresentava um plano de longo prazo que ao se deparar com a crise da produção da Borracha na Amazônia e, posteriormente, a crise internacional provocada pela Primeira Guerra Mundial, se retira da gestão do porto. O Estado assume o ônus dos investimentos internacionais captados em nome da adequação da infra-estrutura portuária ao padrão de desenvolvimento industrial.

Nas circunstâncias atuais, a reestruturação produtiva induz o Estado à desestatização e desterritorialização do porto, ampliando a lógica de um padrão de desenvolvimento econômico voltado para fora. Se até a década de 1990 o porto tinha seu desenvolvimento sob controle do setor público nacional, hoje essa relação se altera, passando a operação portuária ao setor privado, principalmente sob controle do grande capital que busca inserção competitiva na economia de comércio global.

Se considerarmos que na Amazônia, a lógica dos “grandes projetos” de desenvolvimento vem se processando desde a economia da borracha e que não se altera o padrão primário-exportador, o que se observa é que a chamada verticalização da produção mineral que orienta a modernização do sistema portuário Belém Vila do Conde se dá sob condições que continuam negando o aumento dos níveis de cidadania dos trabalhadores portuários.

O movimento de inserção econômica da região verificada nas ações que envolvem a modernização do Sistema Portuário Belém-Vila do Conde, acaba por impor, de um lado, um processo de fragmentação do território local, onde as condições de desintegração espacial

fortalecem uma verdadeira guerra fiscal e política<sup>52</sup> (FIORI, 1995; PRADO, 1997). De outro lado, as possibilidades de um contra-movimento seguindo a lógica local, são limitadas pelos equívocos da tropicalização de um modelo neoconservador.

O que se observa na modernização portuária processada nos portos de Belém e Vila do Conde é a adesão “consensual” a um padrão conservador que se adéqua à lógica de um “regionalismo globalista”, assumindo um dinamismo exportador, que fragmenta a região.

A cidade-região se torna um vetor de desenvolvimento, cuja sustentabilidade é questionada. Se de um lado, existe a necessidade dos atores locais assumirem maior responsabilidade frente às inovações e à dinamização de uma política industrial na região, posto que o desenvolvimento industrial e tecnológico em nível nacional, ainda não se constitui como uma política pública equitativa. De outro lado, há os que afirmam os limites dessa dinâmica, pela ausência de autonomia do país e da região, frente ao padrão global de desenvolvimento:

Não há, entretanto, nenhuma iniciativa à vista por parte do governo, e o que se vê é o mercado deixado entregue a si mesmo, com as empresas realizando um leilão invertido: os estados oferecem tudo para que elas se localizem em seus territórios, enquanto eles, que parecem ser o objeto do leilão, são, verdadeiramente, os leiloeiros (OLIVEIRA apud KLINK, 2001, p.76).

A afirmativa acima coloca em evidencia a lógica atual do “planejamento estratégico estatal” que busca a competitividade, tanto do setor público, através das políticas de atração de investimentos para os territórios, como do setor privado, através da busca de redução de seus custos operacionais. O gráfico abaixo mostra os resultados que a CDP apresenta quanto a esse processo.

---

<sup>52</sup> Na audiência Pública do dia 14.03.2003, o prefeito de Belém, Edmilson Rodrigues, afirma que tanto a estadualização quanto a suposta privatização da CDP e a extinção do porto de Belém, prejudicariam a economia da Capital. Hoje a prefeitura se ressentida de R\$ 35 milhões devidos de Imposto Predial e Territorial urbano (IPTU) pela CDP. “Ao transferir para a União a responsabilidade dessa dívida, o convênio (de delegação) tornou ainda mais difícil sua cobrança”, acredita o Prefeito, pois a CDP seria “um dos mais fortes agentes imobiliários local” Por força do arrendamento de imóveis para terceiros”(O LIBERAL, 2003).

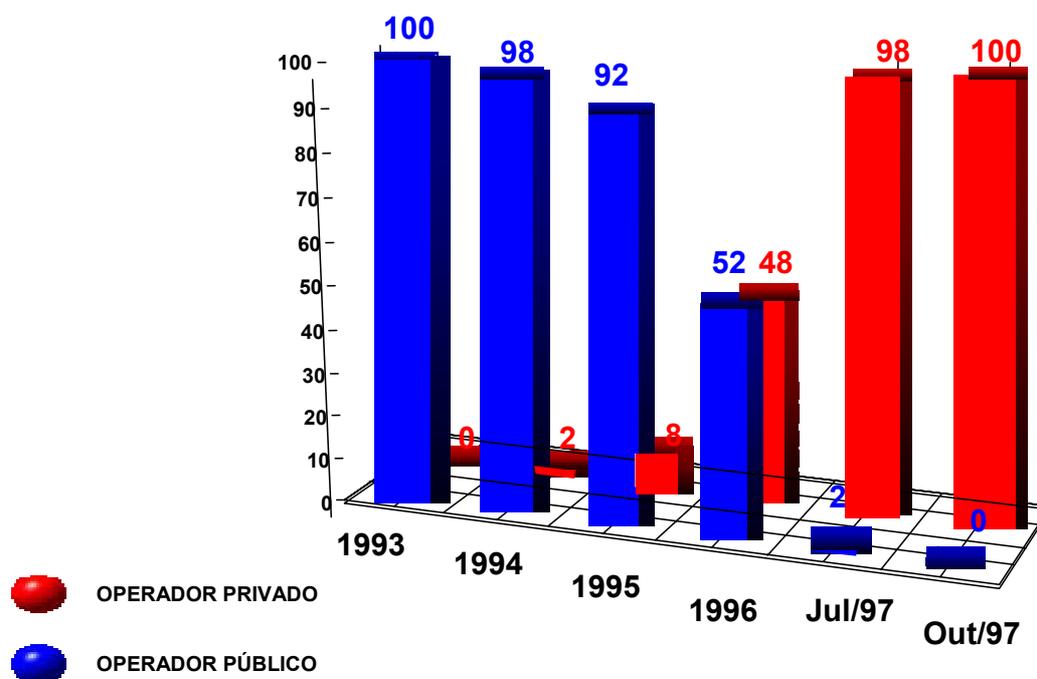


Gráfico 5- Resultado da privatização da operação portuária  
Fonte: PDZ/CDP (1997)

O maior volume de movimentação de cargas para exportação realizada pelos portos do Pará se origina das empresas estatais que se ajustam à privatização e ao mesmo tempo assumem a operação portuária, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce. A produção mineral sob empresariamento da CVRD é responsável pelo maior volume de movimentação demonstrado na pauta de exportações do Estado do Pará, verificada na tabela abaixo:

Tabela 5 - Principais produtos de exportação do Pará

Principais Produtos	Ano 2002			Ano 2001		
	Valor/US\$	Partic.	Acum.	Valor/ US\$	Part.	Acum.
<b>Mínérios de ferro não aglomerados E seus concentrados</b>	706.491.845	31,2%	31,2%	721.052.053	31,5%	31,5%
<b>Alumínio não ligado em Forma bruta</b>	501.837.733	22,1%	53,3%	451.585.868	19,7%	51,2%
<b>Caulim</b>	161.386.847	7,1%	60,4%	451.585.806	19,7%	51,22%
<b>Alumina calcinada</b>	108.467.601	7,1%	60,4%	156.774.836	6,8%	58,1%
Outras madeiras	100.855.868	4,4%	65,2%	156.774.836	19,7%	51,2%

cerradas/cortadas em folhas						
Pasta química de madeira	94.462.396	4,2%	73,8%	106.458.041	4,2%	68,4%
Ferro fundido bruto não ligado	69.230.121	3,1%	76,9%	57.476.713	2,5%	75,6%
Madeira perfilada	65.649.607	2,9%	79,8%	59.300.671	2,6%	78,1%
<b>Bauxita calcinada (minério de alumínio)</b>	<b>65.538.192</b>	<b>2,9%</b>	<b>82,7%</b>	<b>73.036.859</b>	<b>3,2</b>	<b>81,3%</b>
Ouro em barras	51.483.863	2,3	84,9%	88.900.568	3,9%	85,2%
Pimenta seca	46.531.693	2,1%	87,0%	52.668.237	2,3%	87,5%
Madeira compensada	44.542.308	2,0%	89,0%	37.202.446	1,6%	89,1%
Minério de manganês aglomerado/ concentrados	37.300.358	1,6%	90,6%	54.657.617	2,4%	91,5%
Outras madeiras tropicais Serradas	18.885.275	0,8%	91,4%	16.915.235	0,7%	92,3%
Madeira de ipê serrada em folhas	16.571.352	0,7%	92,2%	10.484.415	0,5%	92,7%
Camarões congelados	15.492.047	0,7%	92,8%	-	0,0%	92,7%
Outros silícios	14.582.330	0,6%	93,5%	10.511.715	0,5%	93,2%
Madeira compensada c/fls	10.785.791	0,5%	94,0%	9.584.602	0,4%	93,6%
Madeira de mahogany	9.290.514	0,4	94,4%	11.520.591	0,5%	94,35
Madeira de cedro	118.233.442	5,2%	100%	124.826.011	5,5%	100%
Total/US\$	2.266.832.845			2.289.061.283		

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior/MDICE (2000 /2001)

O interesse em verticalizar a produção do minério de alumínio em território local é fator de aumento das vantagens competitivas<sup>53</sup>, que se beneficiam dos baixos custos sociais da mão-de-obra local e de isenção de impostos, além da participação do Governo do Pará que assume como “necessidade” o diferimento do Imposto Sobre a Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS), previstos para um prazo de 10 anos no fomento da industrialização no Estado.

Logo, “modernizar” as infra-estruturas que servem à produção do minério, significa de um lado, reduzir custos com mão-de-obra e com produção<sup>54</sup>, através da instalação de capacidades de serviços, que ao reduzir o tempo de transporte entre a produção (local) e a comercialização (global), aumenta a competitividade das empresas envolvidas. Essa análise explicita em parte o interesse do setor privado que passa a investir em infra-estrutura:

<sup>53</sup> Segundo o pensamento que se desenvolve na Escola de negócios de Harvard, nos EUA, onde Michel Porter é um dos expoentes do debate sobre planejamento estratégico, para se obter uma vantagem competitiva, existe inúmeras formas, dentre as quais a que segue o seguinte raciocínio: se a firma consegue, instituir um ganho de produtividade e com isso baixar seu preço, ela pode ter uma vantagem em relação aos seus concorrentes no mercado.

<sup>54</sup> Ver sobre este tema o trabalho de Eunápio Dutra do Carmo (NAEA/UFPA. 200), que discute as técnicas inovadoras de gestão do trabalho, na indústria do alumínio/ ALBRAs. Ver ainda as notas da imprensa local especificamente do Jornal “O Liberal, de 09 de fevereiro de 2003, onde trata da implantação do Pólo siderometalúrgico do Atlântico”, da criação de um centro industrial criado na cidade de São Luiz no Maranhão planejado pela CVRD, para beneficiar o Minério de Ferro de Carajás. Essas informações veiculadas explicitam os modos como a indústria mineral se verticaliza no território local, impondo um ritmo e uma regulação de trabalho que acompanha as modernas formas de gestão empresarial e, ao mesmo tempo, se beneficia de um sistema de proteção social que pouco protege a cidadania local.

No Pará, a Vale do Rio Doce está começando a investir R\$ 26 milhões na duplicação do porto de Vila do Conde, em Barcarena (100 km de Belém) com capacidade anual de 40 mil toneladas a partir de 2003. O projeto [...], vai resultar na isenção de taxas na mesma proporção do investimento, (e) foi viabilizado através de um acordo firmado com a Companhia Docas do Pará. Segundo o Secretário de Infra-Estrutura do Pará, o acordo foi negociado pelo governo estadual para valorizar ainda mais a Alça Viária, complexo rodoviário em construção no nordeste paraense, que interligará o sul do Estado à Belém e o nordeste do Pará diretamente à Barcarena. Além dos portos, a Vale está investindo na informatização da sinalização dos mais de 800 km da estrada de ferro do Carajás (IDRIUNAS, 2001).

O quadro descrito acima, nos leva a concluir que algum fluído de diversificação produtiva articulada à atividade portuária de Vila do Conde só apresenta sentido quando conectada a desejos de mega-investimentos, através de projetos como a ampliação de Vila do Conde, a “Alça Viária”, o “Terminal do Espadarte”, este último em prospecção pelas instâncias locais de gestão portuária<sup>55</sup>.

Os aspectos econômicos políticos e culturais, envolvendo os acontecimentos, que induzem os modos de organização e gestão do sistema portuário de Belém, observados nos diferentes tempos históricos servem para demonstrar que a geografia do espaço local regional onde o porto ocupa lugar, vai sendo desenhada e redesenhada de acordo com o movimento mais amplo da economia e do comércio mundial, com o Estado promovendo os investimentos obtidos através de financiamentos das agências multilaterais e o setor privado se apropriando dos lucros. Para a cidade, sobram as “externalidades negativas” verificadas no aumento das estatísticas de exclusão de trabalhadores e na pobreza das populações locais que sofrem os impactos produzidos ao fim de cada ciclo de modernização.

---

<sup>55</sup> Em matéria jornalística publicada sob o título “Medições comprovam viabilidade de superporto”, é noticiado o retorno ao debate em pauta na década de 1970, sobre a construção de um porto na região de Curuçá (sudeste do Pará) como “alternativa locacional ... por onde poderia vir a ser escoado o minério de ferro que a Companhia Vale do Rio Doce, na época ainda estatal começaria a extrair da Serra dos Carajás...O principal componente das chamadas “razões técnicas” que há 30 anos alijaram o Estado do Pará, da disputa pelo escoamento do minério foi a falta de um grande porto, recentemente também apontada como causa determinante para a perda da primeira grande fábrica de placas de aço da região norte ... “O Liberal” 26/10/2003, (SIQUEIRA,2003). Esse projeto está atualmente na pauta de investimentos da CDP como “Terminal do Espadarte” (CDP/PDZ, 1997; 2003).

## **5 REGULAÇÃO E DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO NO SISTEMA PORTUÁRIO BELÉM-VILA DO CONDE: (ENTRE COMPETITIVIDADE E CIDADANIA)**

Este capítulo tem por objetivo abordar alguns elementos de mudança no mundo do trabalho, observados na transição do modo de produção fordista ao pós-fordista e em seguida estabelecer inter-relação com as mutações verificadas nos modos de gestão do trabalho portuário, tomando como referencia os impactos da modernização portuária sobre o número de postos de trabalho no sistema Belém-Vila do Conde na década de 1990.

Admitindo que a operação portuária durante a fase industrial se molda ao padrão fordista instituído pela industrialização, a regulação do trabalho no porto acompanha o contorno da relação capital trabalho na indústria, embora sob aspectos diferenciados quanto ao trabalho avulso, exercido por “trabalhadores portuários avulsos” (TPAs). Esses trabalhadores tinham sua mão de obra gerida pelos sindicatos de trabalhadores avulsos até a Lei nº 8.630/93, portanto sem vínculo direto com um patrão. Após a nova regulação dos portos, a Previdência Social institui em decreto de nº 3.048, de 6 de maio de 1999: “aquele trabalhador que sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão de obra/ OGMO<sup>56</sup>” (BRASIL, 1999).

Além dos TPA(s), que trabalham diretamente na operação portuária<sup>57</sup>, existem os “empregados da administração portuária”, cujo vínculo de trabalho se caracteriza por ser “a tempo indeterminado” com a administração do porto, ou seja, com as Companhias Docas.

Para efeito de nossa análise, tomaremos como universo de pesquisa os dados relativos ao impacto no número de postos de trabalho ocorrido após a nova regulação que moderniza a gestão do sistema portuário. De um lado, observando as mudanças com a criação do Órgão Gestor da Mão de Obra Avulsa (OGMO que passa a gerir os TPA(s), de outro lado, as mudanças situadas no

---

<sup>56</sup> OGMO é o Órgão de Gestão da Mão-de-Obra. Fundado em Belém em 1995, é formado pelos operadores portuários, conforme o artigo 18 da Lei 8630/93, tendo como finalidade básica a administração do fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário avulso no porto organizado. Até a criação do OGMO, os sindicatos de trabalhadores estavam organizados para essa administração, escalando, recebendo e pagando seus associados. O OGMO passa a administrar a mão-de-obra avulsa de bordo, reunida em cinco categorias: estiva, bloco, consertadores, vigias e conferentes. Com a saída da CDP das operações, passou também a coordenar a mão-de-obra avulsa de capatazia, que atua nas fainas de terra da operação portuária.

<sup>57</sup> Operação Portuária é a movimentação de mercadorias dentro do porto organizado realizada por operadores portuários.

âmbito da administração dos portos, quanto aos trabalhadores da CDP, ambos sob impactos da desregulamentação.

O processo de mutação nos modos de regulação do trabalho dentro do sistema portuário nos remete a competitividade sistêmica verificada no aumento da movimentação de cargas. É preciso, entretanto, significar essa competitividade tida como objetivo do “Complexo Portuário do Rio Pará” para inserir-se no comércio global, frente aos níveis de cidadania local, representada nos postos de trabalho que ele representa. Isso será feito à luz do debate teórico sobre as metamorfoses do trabalho vivo e sua equivalência com níveis de cidadania expressos no número de postos de trabalho existentes, antes e depois do novo estatuto de modernização portuária – a Lei 8.630 de fevereiro de 1993. Para o exercício empírico serão apresentadas informações relativas ao quadro de trabalhadores portuários da CDP e OGMO/Belém – Vila do Conde e a análise do processo que envolveu a nova formatação da gestão de mão-de-obra nos portos e sua administração.

### 5.1 A RECENTRALIDADE DO TRABALHO: (DO MATERIAL AO IMATERIAL)

As mudanças no âmbito do trabalho portuário em Belém são observadas principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, quando foi implementada no Pará a “Lei de Modernização dos portos”. A nova regulação ao tratar do trabalho portuário, estabelece a substituição crescente do padrão de organização do trabalho que mantinha vínculos referenciados no regime de fábrica, da fase industrial (taylorista e fordista<sup>58</sup>) por outro baseado em métodos que geram a desregulamentação e insegurança nas relações de trabalho. Tais inovações na gestão da mão de obra portuária podem ser apreendidas no âmbito da desregulamentação das relações de trabalho, até então orientado pelo modo de organização fabril.

As inter-relações entre o processo mais geral de mudança no mundo trabalho industrial e os impactos no mundo do trabalho portuário, cuja referencia passa a ser gradativamente os serviços prestados ao navio e as cargas, independente de vínculo sindical que caracterizava o trabalho portuário avulso antes da Lei, encontra similaridade com as mutações na gestão do trabalho no interior da produção industrial. Para alguns autores, o impacto na forma de gestão do trabalho tem

---

<sup>58</sup> O taylorismo e o fordismo são aqui entendidos como o padrão produtivo do sistema capitalista que se desenvolveu no século XX, tendo sua base na produção em massa em unidades de produção concentradas e verticalizadas, sob controle rígido do tempo e do movimento, operado por trabalhadores coletivos que estavam submetidos ao controle do regime de fábrica (ANTUNES, 2002).

origem nos novos métodos de gestão que substituem o padrão fordista taylorista, por padrões que se aproximam do modelo japonês ou toyotismo.

O toyotismo é tido como a especificidade do modo de produção do capitalismo monopolista japonês após a Segunda Guerra Mundial, implementado a partir da fábrica Toyota e que vem sendo expandido nos países ocidentais, na esteira das transformações tecnológicas, de automação e introdução da robótica e da microeletrônica no universo da produção industrial e do setor de serviços. As características do toyotismo diferem do taylorismo, observado na produção fordista por ter sua produção fortemente vinculada à demanda e produzida de forma heterogênea. As equipes de operários assumem funções múltiplas, caracterizando a polivalencia ou a multifuncionalidade<sup>59</sup>, ao contrário do trabalho especializado e monofuncional do operário fordista.

Novos processos de trabalho surgem nos locais onde o cronômetro e a produção em série para abastecer um consumo de massa, vão aos poucos sendo substituídos pela flexibilização da produção e pela especialização em busca de aumentar a produtividade sistêmica do capital e adaptar a produção à nova lógica do mercado globalizado (HARVEY, 1992); Coriat, (1991). Quando se afirma que “A questão portuária para o século XXI se resumirá numa única palavra: qualidade” (PORTO, 1975, p. 217), isto significa que o sistema portuário absorve as mutações ocorridas na economia mundo, principalmente a globalização do comércio e a modernização da logística de transportes, que colocam para o ambiente portuário o desafio da qualidade dos serviços prestados aos clientes do porto, enquanto pré-requisito de inserção comercial dessa atividade nos circuitos concorrências intraportos, tanto no nível nacional e regional quanto nos níveis intercontinentais.

A nova fase da economia obedece a um padrão de atendimento ao consumidor centrado na “especialização flexível”, cujo conceito expressa a processualidade ocorrida nas experiências de novas formas produtivas que concentram novas formas de produzir, ou seja, de trabalhar. Se por um lado a grande indústria se moderniza absorvendo os padrões toyotista, por outro lado são registradas experiências que revelam o crescimento das pequenas e médias empresas ao longo dos anos de 1970 e 1980, que inovam a partir de sua organização em redes de produção formadas por pequenas e médias empresas.

---

<sup>59</sup> A multifuncionalidade do trabalhador portuário é instituída pela Lei 8.630/93 e faz parte das metas do Programa Integrado de Modernização dos Portos (PIMOP) a serem atingidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

As categorias de análise que orientaram os estudos desenvolvidos, sobre novas formas organizativas da produção, primeiro na Itália e depois em outros países, como França, Espanha, Alemanha, Estados Unidos etc, buscaram a noção marshalliana de “distrito industrial” para explicitar formas de organização do trabalho e da produção que evidenciam a inovação das redes de produção e sua autonomia, frente aos processos globais de reestruturação produtiva. Entretanto, para que o fenômeno do distrito industrial se realize, de acordo com a abordagem de Alfred Marshall, a produção recorre ao mercado de trabalho local, o qual deve apresentar características socioculturais (valores e instituições) estreitamente combinadas com o processo de desenvolvimento singular das Pequenas e Médias Empresas. (WHITAKER apud BECATTINI, 1999, p.46).

Na esteira dessa apreensão acerca do crescimento das pequenas e médias empresas, pesquisadores italianos e franceses foram validando certo número de categorias ao longo de outras pesquisas em setores produtivos como “O Sentier”<sup>60</sup> e a “bacia de trabalho imaterial da região de Ilê-de-France”<sup>61</sup>, todas, evidenciando a importância da autonomia das redes de produção.

Negri avança na abordagem de Marshall, apontando que a “autonomia das redes de produção, não dependia somente de fatores funcionais e/ou tradicionais, mas era mais o produto de novos comportamentos sociais, conflituais e inovadores” (NEGRI, 1999, p. 60). Esses avanços teóricos se fundam em um paradigma diferente ao da macro-economia, que com a crise da década de 1970 e a posterior ascensão política do ideário neoconservador na Inglaterra e EUA, favorece a quebra do pacto social estabelecido no fordismo, centrado na grande indústria, atingindo o coração do pacto social – o “*Welfare State*” e dando origem à (des) regulação no mundo do trabalho.

A crise do padrão da grande indústria manifesta-se objetivamente no desemprego e na precarização das relações de trabalho e revela a lógica destrutiva da relação homem natureza, verificada nos elevados índices de consumo de meio ambiente na produção de mercadorias e de serviços que ocorrem num contexto de crescente degradação sócio-ambiental.

Quando observada a relação entre os processos de mutação no modo de produção industrial e a modernização das infra-estruturas portuárias, o exemplo emblemático dessa prática destrutiva em busca de auto-reprodução ampliada pode ser verificado no modelo *Hub Port*, altamente

---

<sup>60</sup> “Sentier é a denominação de um bairro da região central de Paris onde se concentra um grande número de ateliês e lojas de confecção”. (N.do E) (NEGRI apud COCCO;SILVA, 1999, p. 59)

<sup>61</sup> “Grami. Lê Sentier: lês PME diffuses dans lê bassin de travail immaterial. MIRE,dez, 1999; TekneLogos. Lê Bassin detravail Immatériel (BTI) dans la métropole parisiense.Plan Urbain.

consumidor de meio ambiente. Esse padrão de infraestrutura ratifica a não aceitação das restrições no interior da produção.

Além disso, a crise do regime de acumulação aponta um adensamento brutal da relação salarial, a partir da liberalização dos investimentos e do comércio exterior, sendo comandadas essencialmente por operações do capital financeiro concentrado e centralizado. A financeirização<sup>62</sup> do capital é a base de sustentação da valorização atual que ocorre através de aplicações financeiras, ou por empréstimos.

O amplo processo de reestruturação do capital em busca de recuperar o ciclo produtivo, atingiu sobremaneira o mundo do trabalho. A financeirização, sob suas diversas formas, ocasiona a flexibilização crescente dos salários e do emprego, por se sobrepor aos investimentos produtivos que na década de 1980. Isso decorre segundo CHESNAIS (1996) se haverem sido retirados dos setores produtivos, principalmente dos países em desenvolvimento, os investimentos externos IED(s). Por conseqüência, ocorrem impactos no número de postos de trabalho principalmente de setores ligados à indústria.

a OCDE opõe flexibilização numérica, à flexibilização funcional. A primeira se refere a todas as formas quantitativas da flexibilização, tanto internas quanto externas à empresa, e que tem por objeto os salários e o emprego. A segunda é de ordem mais qualitativa e trata da adaptabilidade da mão de obra. Estes dois tipos de flexibilização mantêm evidentemente relação entre si, mas é conveniente distinguir um do outro (SALAMA, 1998, p. 227).

Sob impacto do movimento de financeirização e flexibilização, ocorre uma espécie de “refluxo do movimento operário”, gerado pela destruição das grandes referências empíricas que mantinham os trabalhadores, ou seja, a idéia do “fim do socialismo” gerada com a queda do Leste Europeu. Esses movimentos verificados no campo econômico e no campo político geram processos de despolitização nas alas da esquerda tradicional, sob a tendência da “social-democratização”. Isso leva a uma atuação das organizações de trabalhadores com forte recorrência ao institucionalismo e a burocratização, subordinada à ordem capitalista, seja através dos partidos políticos, seja através dos sindicatos.

---

<sup>62</sup> A financeirização do capital não é um fenômeno novo, mas tem significado diferente na crise atual do capitalismo. “Ela é o produto de uma estratégia de saída de crise, centrada na liberalização brutal do conjunto dos mercados e na política de valorização da taxa de câmbio” (SALAMA, 1998, p. 226). Essa financeirização produz pressões sobre a gestão da força de trabalho favorecendo a intensificação centralizada de seu uso, sem deixar de explorar as formas tradicionais.

Outro elemento central da “crise do trabalho” compreende a expansão e ascensão do ideário neoliberal principalmente no final da década de 1970. Seu alvo principal o *welfare state*, que fez os movimentos de trabalhadores se aproximarem das idéias social-democratas e caminhar muito próximo, quase confundidas com a agenda neoliberal. Na década de 1980 o ideário neoconservador orienta as agendas políticas e econômica dos países capitalista centrais e progressivamente subordina os países menos desenvolvidos aos processos de reestruturação produtiva com a privatização e a redução da ação do Estado na economia e nos serviços sociais. São implementadas assim, políticas fiscais e monetárias ditadas por organismos mundiais, controlados pelo capital, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do BIRD e ratificadas por convenções internacionais da Organização Mundial do Trabalho (OIT).

No que se refere às “Repercussões Sociais dos Novos Métodos de Processamento de Cargas nos Portos”, foi assinada em Genebra, em 27 de junho de 1973 a Convenção nº 137 da OIT, sendo aprovada e promulgada no Brasil através de Decreto nº 1.574 publicado em 31 de julho de 1995. Essa convenção considera a adoção da unitização da carga representada pela contêinerização, a introdução de técnicas de transbordo horizontal (*roll-on/roll-off*), o aumento da mecanização e automação, enquanto tendências dos novos fluxos de mercadorias que devem crescer e repercutir sobre o nível de empregos nos portos.

Neste nível, a desregulamentação do trabalho portuário em países como o Brasil, cuja especificidade está no fato de não ter vivido o ciclo de industrialização dentro de padrões de bem-estar, existentes nos países de economia mais avançada, pode ser encarada como o fim de um período, cujas relações de trabalho, mesmo “protegidas” e até diferenciadas em relação à maioria dos trabalhadores gera desemprego e exclusão social, possíveis de previsão na própria Convenção ao referir-se à política nacional do setor portuário nos seguintes termos: 1. Incumbe à política nacional estimular todos os setores interessados para que assegurem aos portuários, na medida do possível, um emprego permanente e regular. Em todo caso, um mínimo de períodos de emprego ou um mínimo de renda deve ser assegurado aos portuários, sendo que sua extensão e natureza dependerão da situação econômica e social do país ou do porto de que se tratar esta Convenção 137 em seu art.2º.

Tal previsão antecipa as estatísticas relativas à redução de custos e conseqüentemente de postos de trabalho nos portos com a “modernização” das infra-estruturas. A reengenharia empresarial adotada no setor portuário seja quanto à exploração do porto, seja na prestação de serviços à carga e ao navio, não difere dos demais setores industriais. Todos se sujeitam as regras

de mercado, válidas, por exemplo, para um fabricante e vendedor de automóveis ou de aparelhos eletro-eletrônicos. É preciso reduzir custos operacionais. As conseqüências dessa lógica são:

- a) A crescente redução do número de trabalhadores;
- b) A desconcentração do espaço físico que no caso dos portos é assimilado pelo novo modelo Hub Port;
- c) A precarização das relações de trabalho com o aumento dos níveis de exploração;
- d) A expansão da mobilidade do trabalhador especializado que inseridos nos processos de produção e de serviços passa a caracterizar uma nova divisão internacional do trabalho.

Se de um lado, alguns estudiosos reconhecem a existência de uma combinação de processos produtivos que articulam o padrão fordista a formas mais flexíveis, admitindo, entretanto que “não há nada de essencialmente novo no impulso para a flexibilização” (HARVEY, 1992), há, por outro lado, àqueles que admitem a mudança e afirmam que, se no fordismo a inserção na produção era o pré-requisito para o alcance da cidadania, hoje é a cidadania, expressa na qualificação, especialização e intelectualização do trabalho, que define a inserção na produção (COCCO, 2001).

Embora o “modelo de especialização flexível” absorvido pela grande indústria, tenha importância para fomentar o debate sobre um novo marco referencial de análise do pós-fordismo, principalmente com as contribuições de (CORIAT, 1992), que explicita as dimensões organizacionais que sustentaram a inserção da indústria japonesa nos circuitos da competição do mercado internacional, a abordagem de Cocco; Silva (1999) acrescenta como centralidade da análise, menos a automação observada na abordagem de Coriat (1992), e mais “o desenvolvimento das redes telemáticas internas e externas às empresas”.

Ao desenvolver redes de integração entre local de produção e local de concepção, marketing, *desing*, fornecedores, rede de distribuição e comércio, a produção local, evidencia um movimento de valorização do trabalho em oposição aos que defendem sua marginalização ou substituição pelas máquinas. Surge “um processo de rearticulação e recomposição do trabalho”. Esse processo parece “objetivar-se em uma reconcentração do trabalho e em uma nova centralidade do trabalho vivo” (COCCO, 2001, p. 99).

É fato que o trabalho vem passando por processos de fragmentação heterogeneização e complexificação. Tornou-se mais qualificado para alguns setores, onde pode ser observada uma maior intelectualização das operações, mas desqualificou-se e precarizou-se em outros setores.

Com base nessas referências, pode-se aferir que o sistema portuário acompanha o padrão de reestruturação da produção e do trabalho principalmente as que ocorrem nas grandes firmas. O trabalho portuário sofre impacto principalmente em seus segmentos operacionais, tidos como “atividade fim”.

A polivalência e multifuncionalidade exigida pelas inovações nos modos de regulação do trabalho no porto, tornam as escalas de trabalho minoritárias. De um lado, exige a re-qualificação dos trabalhadores portuários para operar os equipamentos da era informacional, exercitando sua capacidade intelectual e comunicacional, de outro lado, gera uma imensa massa de trabalhadores que sem qualificação, perdem função no sistema portuário modernizado, passando a compor as estatísticas do desemprego estrutural e/ou dos empregos parciais, temporários e terceirizados, distribuídos no mercado formal e informal das cidades.

Ao lado do peso dessa heterogeneização e fragmentação do trabalho e da conseqüente exclusão sócio-produtiva dos trabalhadores tradicionais do porto, está o interesse de clientes e de produtores de serviços portuários, para os quais a qualidade e a concorrência intraportos faz parte dos objetivos imediatos da modernização portuária. Essa modernização busca ostensivamente colocar a operação portuária, sob padrões globais de transportes e de comércio que expressam de maneira diferenciada a inserção dos países, das regiões, das cidades e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, o caminho escolhido pelo Brasil para a recente transição ao novo padrão de operação portuária, tem como elementos chaves, a competitividade sistêmica e a redução dos custos, de acordo com as diretrizes macro-econômicas já mencionadas.

Essas mudanças no mundo da produção industrial geram mutações no movimento operário que se expandem ao movimento sindical existente no porto. Mesmo compreendendo que o movimento operário é muito mais amplo que o movimento sindical, ambos podem ser conjugados no âmbito da economia política do capital e de suas esferas ideológicas, devendo, entretanto ser considerada a singularidade da crise que afetou direta e indiretamente todos os países que incorporaram o paradigma da mundialização e/ou globalização do capital e que são, como se sabe, desigualmente combinada.

Do ponto de vista da organização empresarial, o “controle do trabalho” se constitui de elementos, que aplicados de maneira diferenciada tem como objetivo a disciplinarização da força de trabalho, em busca de acumulação de capital. A cooptação e a cooperação entre setores da

firma, são desenvolvidas mediante contrato salarial, treinamento, políticas de benefícios e manipulação ideológica, podendo ainda, usar mecanismos para reprimir e desorganizar as estruturas corporativas dos trabalhadores (TRINDADE, 1996). Dito de outra forma, novas práticas e teorias gerenciais escondem dinâmicas específicas: no pós-fordismo o trabalho é subjetivado na indivisibilidade entre momento de produção e de reprodução. Nesse nível o “gerente” se encarrega de exercer o papel de integrador da organização produtiva a qual assume cada vez mais formas de estruturação da ação política (COCCO, 2001). A firma deixa de ser um espaço apenas do trabalho e passa a ser também o espaço da política “exercida pelo alto”.

Do ponto de vista da base, ou seja, das corporações de trabalhadores, (LOJEKINE, 1999) é um dos que faz a crítica ao modelo de organização sindical tradicional e ao chamado sindicalismo de “terceira via”, que invadido pela influência social-democrata e posteriormente se aproximando da agenda neoconservadora dos liberais, perde a força para manter como regra, a pauta de reivindicações salariais em bases corporativas, acabando por um lado, sujeitos à barganha de programas de demissão “voluntária”, diminuição de salários e defesa mínima dos níveis de emprego. Por outro lado, defendendo conquistas sociais a partir de atitudes suicidas de protesto pelo protesto, sem proposição à altura de reinventar um projeto global, que resgate os valores essências do trabalho humano.

Ao investigar o comportamento de entidades sindicais na França e explicitar algumas experiências de “vitórias sindicais”, Lojkine (1999) esboça aproximações críticas entre o modelo de sindicalismo francês e o sindicalismo brasileiro, apresentando ao debate, a necessidade de se construir o que ele chama de sindicalismo de “terceiro tipo”. Este modelo sindical, não seria nem “obreirista”, “nem reformista”, sendo delineado “através de duas dimensões: a construção de estratégias econômicas alternativas e as novas formas de mobilização coletiva” (LOJKINE, 1999 p. 300). A conquista desse diferencial de atuação, segundo Lojkine, repousa sobre quatro elementos principais:

- A criação de um novo espaço de discussão na empresa”;
- A abertura do movimento sindical aos assalariados não operários (os técnicos, os jovens diplomados, os executivos);
- A criação de um espaço público de discussão no nível da bacia de emprego ou na região;
- E, finalmente, a construção de cooperativas transversais, interprofissionais, com outras empresas e associações de usuários (LOJKINE, 1999, p.10).

Somam contribuição a esse debate (RÔO, 2003), (BAUDOUIN, 2003); (MONIÉ, 2003), (COLLIN, 1999), ao tratarem das problemáticas que envolvem a interface entre globalização, território, logística e desenvolvimento local. Para esses autores a especificidade das inovações gestonárias no processo de modernização das cidades portuárias na Europa frente à desregulamentação e modernização das infraestruturas, indicam a reforma institucional das redes de comunicação e de transporte, ao mesmo tempo em que novos padrões de gestão da produção e do trabalho ganham centralidade. As inovações presentes na dinâmica da produção nos territórios, articulando produção e trabalho sob uma perspectiva política, econômica e cultural, estão presentes nos serviços de um terciário avançado que integra novos padrões organizacionais do trabalho (COCCO, 2001).

Retomando a crítica à forma de organização sindical, o debate de Lojkine, ajuda a abstrair questões comuns que podem ser refletidas na realidade do movimento sindical brasileiro e nele, a organização dos trabalhadores portuários de Belém. Este autor esboça quatro orientações em termos de avanços necessários para os sindicatos:

Em primeiro lugar, articular sob novas bases, o setor público e o setor privado. Em segundo lugar, colocar em questão, os custos não salariais, ou seja, os outros benefícios que são disponibilizados fora do salário. Em terceiro lugar, colocar em prática, políticas integradas para o desenvolvimento do conhecimento em busca da criação de serviços que possam gerar novos empregos e por último, buscar construir uma nova eficácia para a organização sindical e para a sociedade local. Em outras palavras, significa ultrapassar a lógica não mercantil na qual os sindicatos se colocaram historicamente e que hoje é sacudida pela onda liberalizante que a globalização dos mercados impõem contra o estadismo, a burocratização, as demandas sociais, o assistencialismo, o desperdício dos fundos públicos etc.

Enfrentar os impactos desencadeados pela reestruturação produtiva expressa nos índices de desemprego que (D'INTIGNAMO, 1999) chama de “a fábrica de desempregados” significa antes de tudo questionar o atual modo como se produzem as relações entre o Estado, a economia e os movimentos sindicais. Essa autora é colocada no grupo dos que contestam o “pensamento único” e seu debate revela como a Europa e em particular a França vem “alimentando sua fábrica de desempregados”.

Ao comparar realidades internacionais, particularmente da França com os EUA e com o Japão, D'intignamo (1999) questiona o conceito de emprego, como “uma definição econômica”

que considera como desempregados, a diferença entre a ‘população ativa’ e o emprego”. O resultado dessa equação “pode expressar-se como produto de duas grandezas”: De um lado como “população de idade ativa” (de 15 a 65 anos de acordo com a OCDE) e isso depende da demografia. De outro lado, como “nível de atividade”, este último, a depender de comportamentos econômicos e sociais.

A autora defende o conceito de – “nível de atividade” – que seria a percentagem de pessoas em idade ativa que desejam e conseguem trabalhar (D’INTIGNAMO, 1999). Tal conceito se coloca hoje como o indicador de maior significância para medir o emprego como o elemento motor da dinâmica do mercado de emprego. Por esse método, a conclusão é que, enquanto as pequenas empresas de países como o Brasil, são hoje responsáveis por grande parte da criação de novos postos de trabalho e precisam desde sua criação, responder pelo pagamento de seus colaboradores e/ou dirigente de melhor titulação e experiência, em países como os EUA, a criação de mecanismos de incentivo à pequena empresa “são a verdadeira máquina geradora de empregos há mais de vinte anos” (D’INTIGNAMO, 1999, p. 176).

Essa análise pode ser conjugada no conjunto das abordagens sobre a importância das redes de mobilização produtiva dos territórios locais e de sua interface com o paradigma da “cidade-portuária”, como expressão de formas inovadoras de organização da economia em nível local e sua interface com os níveis de emprego a ser mantido e/ou aumentado.

Combinadas à mudança no contexto da modernização portuária, essas abordagens possibilitam a apreensão das razões que limitam ou potencializam interfaces entre os sistemas produtivos locais e o porto, através de um crescente empenho das empresas em ajustar sua produção para um ambiente cada vez mais competitivo. Isso se efetiva na combinação da organização produtiva com serviços que absorvem tecnologia avançada, indicando o caráter subjetivo presente na “recomposição do fazer e do agir” (COCCO, 2001).

As inter-relações entre o modo de organização da economia dos territórios locais e a “nova qualidade do trabalho vivo” enunciada por Cocco (2001) possibilitam uma síntese dessa problemática ao indicar a importância das redes sociais e do trabalho imaterial para obter níveis de cidadania, expresso nos indicadores de empregos a ser verificado dentro e fora do sistema portuário, ou seja, no contexto das municipalidades.

À medida que os modos de produção se tornam heterogêneos e os sistemas comunicacionais e de informática ganham centralidade na unidade entre produção, comércio e

consumo, o trabalho de interface entre o homem e máquinas dotadas de tecnologia de ponta, se torna central. Essa interface é o trabalho imaterial, cuja noção segundo Cocco (2001), se apresenta “como figura subjetiva, social, cooperativa, difusa e pública da recomposição de trabalho abstrato e trabalho concreto” (COCCO, 2001, p. 110). Para esse autor o trabalho imaterial resignifica o valor de uso da força de trabalho nas atividades produtivas da sociedade pós-industrial.

Se conseguirmos ultrapassar a visão separatista entre porto e cidade, podemos admitir que a cidade portuária é um local estratégico de organização econômica em escala local e global. É também, lugar de articulação entre local e global, através da diversidade de convergência de fluxos materiais (mercadorias) e fluxos imateriais (informação e comunicação). Estes fatores estão sobrelevados na economia mundo e podem ser concentrados na metrópole, portanto é necessário desenvolver localmente, capacidades estratégicas de mobilização e organização dos territórios, em combinação com projetos de desenvolvimento que possam interagir com as mutações da “globalização” do comércio, sem deixar de estabelecer interfaces com as políticas públicas locais.

A mobilização produtiva na cidade portuária a partir das abordagens que destacam a importância das estruturas econômicas territorializadas em torno da metrópole e da região se inscreve na busca das empresas em desfrutar de sistemas qualificados como “externalidades positivas”, por usar os elementos da sociedade urbana, particularmente os relativos ao mercado de trabalho. Nesse sentido, Collin (1999, p. 44) afirma que:

O papel das cidades, com efeito, não diz respeito apenas a algumas metrópoles globais que controlam a ampliação da atividade econômica pela concentração das sedes sociais, das finanças e dos serviços superiores ligados à informação e à organização dos diferentes mercados... ele envolve a cidade em suas generalidades, como concentração de um conjunto de serviços especializados ligados à economia da informação, e como lugar de desenvolvimento de competências específicas, outrora encapsuladas pelo funcionalismo industrial. As cidades portuárias – e não os portos – caracterizam perfeitamente esse aparelho produtivo pós-industrial, na medida em conjugam atividade de indústria e as de comércio.

Essa autora lembra que o livro-referência de Alfred Marshall sobre a forma social de produção que volta a se impor hoje com a mundialização tinha como título: “*Industry and trade*”. Logo, para integrar e tornar produtiva a cidade-portuária em face da mundialização é

fundamental articular os sistemas produtivos locais/ regionais no sentido de serem (re)agenciados em torno de projetos inovadores de desenvolvimento. Atingir esse objetivo significa avançar nas competências da mão de obra, do *Know-how*, da cultura e do patrimônio histórico. Tais elementos combinados podem contribuir para estabelecer formas modernas de regulação do trabalho, criando modos de negociação e cooperação diferentes dos atuais.

Nesse padrão de relação, porto e cidade se constituem interfaces para absorver as externalidades positivas, pois na cidade podem estar disponíveis as competências complexas do setor de serviços que absorvem elementos de urbanidade, podendo constituir-se em aumento dos níveis de cidadania, através da manutenção e expansão do número de postos de trabalho.

## 5.2 O PORTO COMO LUGAR DE TRABALHO

Compreender o porto como lugar de trabalho requer em primeiro lugar situar o debate acerca das mutações ocorridas no mundo do trabalho ao longo dos processos de desenvolvimento econômico principalmente na sociedade industrial.

Embora a atividade de carregamento e descarregamento em embarcações mercantes exista desde a Antiguidade, tendo sido o transporte aquaviário, o primeiro meio de transportes utilizado pelos homens para o comércio mundial, foi com a industrialização que o trabalho no porto se constituiu alvo de regulamentação por parte do Estado. O acúmulo cultural das corporações de trabalhadores em estiva e carregamento, que remontam séculos, torna a atividade portuária no contexto industrial, preta de poder organizativo no enfrentamento da relação capital x trabalho.

Na fase industrial do capitalismo a grande fábrica representou, nos países de economia avançada, a referência quanto aos modos de acumulação e de regulação do trabalho. O Estado desempenhou nesse processo, função de regulador institucional, tanto dos sistemas econômicos, quanto dos sistemas sociais. Sob um consumo padronizado e de massa e uma realização administrada do ciclo de rotação do capital, o capitalismo industrial no ocidente, se baseou essencialmente em um pacto social para a repartição dos ganhos de produtividade entre capital e trabalho. O pleno emprego e os ganhos de produtividade constituem a grande política integradora que sustentou a acumulação e reprodução do capital desde o Segundo Pós-guerra até a crise dos anos de 1970.

Nesse cenário, o porto assume função associada à produção industrial, podendo ser apreendido como uma extensão final da linha de montagem fabril, de onde as mercadorias são transportadas para o comércio e o consumo. O trabalho portuário segue o padrão de organização do trabalho fabril, mesmo sendo regulado por legislação específica quando trata do trabalhador portuário. Ainda assim, obedece a à racionalização fordista, quanto à divisão do trabalho que separa as atividades intelectuais e as de execução.

Ressalte-se que, embora o trabalho portuário em grande parte do mundo ocidental, presente uma trajetória de regulação estatal, existiram formações sociais diferenciadas quanto à intensidade da intervenção do estado. O primeiro capítulo mostra isso, quando apresenta as diferentes formas de organização e regulação dos sistemas portuários no Norte e no Sul da Europa.

No Brasil, apesar do funcionamento do porto organizado<sup>63</sup>, remontar ao início do século, foi em 1933 que o trabalho portuário passou a ser regulado e gerido pelo Estado. A centralização da regulação e da operação pelo Estado em nível federal cria as Delegacias do Trabalho Marítimo, cujas principais atribuições, segundo o Manual do Trabalho Portuário e ementário, 2001, era: Organizar a matrícula dos trabalhadores portuários avulsos; Orientar e opinar sobre o trabalho portuário; Fiscalizar o trabalho portuário e a escala de rodízio nas entidades estivadoras e sindicatos; Quantificar o número de trabalhadores portuários avulsos (TPAs) necessários; Impor penalidades aos TPAs; Efetuar a mediação em situações de conflito, tendo inclusive poder normatizador.

Para julgar o mérito das questões trabalhistas, foram instituídos Conselhos Regionais de Trabalho Marítimos, compostos por representantes do Ministério do Trabalho, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, além de empregados e trabalhadores. A presidência desses CRTM era exercida pelo Capitão dos Portos ligado ao Ministério da Marinha. No nível Federal havia o Conselho Superior do Trabalho Marítimo

---

<sup>63</sup> O porto organizado é a área compreendida pelas instalações portuárias, a saber: 1. ancoradouros: local onde a embarcação lança ancora. Também chamado fundeadouro. Este é previamente aprovado e regulamentado pela autoridade marítima. 2. Docas: Parte de um porto ladeada de muros ou cais, onde são embarcadas e desembarcadas as cargas. Cais: Plataforma localizada na margem de um rio ou porto de mar onde atracam navios que fazem embarque e desembarque de pessoas e de cargas. 3. Pontes: construção erigida sobre o mar para servir como ligação com um cais avançado permitindo a acostagem de embarcações para carga e descarga e a passagem de pessoas e veículos. 4. Píeres de atracação: parte do cais que avança sobre o mar em linha reta ou em L, servindo para operação de fixação do navio ao cais (BRASIL, 2003).

(CSTM) e funcionava como instância superior para julgar recursos às decisões dos Conselhos Regionais.

Em 1943, ao ser promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), as seções VIII e IX do capítulo I, Título IV, foram dedicadas ao trato do Trabalho portuário Avulso. Esse marco regulatório define o modo de intervenção estatal nas relações de trabalho marítimo e portuário, categorias essas que eram conexas e tinham o controle de matrículas (documento que formalizava a licença para trabalhar no porto e em embarcações marítimas), feito pelas Capitânicas dos Portos. A fixação de taxas, salários e composição de ternos<sup>64</sup> era feita por uma Comissão de Marinha Mercante (CMM)<sup>65</sup>, criada em 1941, sob a aprovação do CSTM.

Em substituição a CMM extinta em 1969 é criada a Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAN), responsável pela regulamentação relativa à remuneração e composição dos ternos de trabalho (Resolução nº 8.179), criticada pelos técnicos do ministério do trabalho nos seguintes termos: “[...] havia imposição estatal garantindo não só o privilégio da preferência, que na prática correspondia a uma exclusividade, como também a requisição de ternos com número definido de trabalhadores, pouco importando o porte da embarcação e a natureza da carga a transportar [...]”(COSENZA,1994, p.5). Essas distorções não eram produzidas pela lei, mas pela legislação subalterna, notadamente a que era ditada através de resoluções da SUNAMA.

Mesmo tendo sido extinta a SUNAMAN, prevaleceu até a década de 1990 a mesma legislação, que segundo (NAZARÉ, 2001), se constitui um dos “gargalos” da operação portuária, principalmente quanto ao do nº de trabalhadores por terno, estabelecido independente do tipo de carga movimentada.

Com a instauração do regime militar na década de 1960, os portos passam a ser “área de segurança nacional”, sob intervenção estatal. Para garantir a segurança nos portos intensificou-se a intervenção estatal dentro dos sindicatos. Nessa época o poder das DTMs aumentou com o apoio das capitânicas dos portos em busca de efetivar o trabalho de fiscalização. Um exemplo do grau de

---

<sup>64</sup> Terno: é o termo utilizado para cada equipe de trabalho a bordo. Na rotina de embarque e desembarque de cargas, há em cada porão do navio, uma equipe de terno que é escalado pelo sindicato (até a Lei 8.630/93) e atualmente mediada pelo OGMO. A grande questão a ser resolvida pela nova legislação é a quantidade de homens por cada terno, que pela regulação da SUNAMAN era pré-determinada independente do tipo carga e hoje a meta é reduzir ao máximo o número de trabalhadores em função dos novos equipamentos existentes para o transporte e a movimentação de cargas ligada à containerização.

<sup>65</sup> Com a extinção da CMM em 1969 é criada a Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAN), que se torna responsável pelas atribuições da extinta a CMM. É da SUNAMAN a regulamentação relativa a remuneração e composição dos ternos de trabalho (Resolução nº 8.179), que prevalece ainda em alguns portos, mesmo já tendo sido extinta.

submissão dos trabalhadores portuários ao poder estatal pode ser verificado no trabalho da guarda portuária, categoria hoje ligada ao SINDPORTO<sup>66</sup>, que na época ficou submetida às ordens do Capitão dos Portos, o qual também era delegado do trabalho portuário.

Sob a justificativa de prevenir os “atos atentatórios à segurança nacional”, são criados mecanismos de equivalência entre os Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs) e os com vínculo empregatício na administração do sistema portuário. Os TPA(s) passam a ter direito a férias remuneradas (1966), décimo terceiro salário (1968), repouso semanal remunerado (1976), sendo ainda feitas, concessões mais específicas, a exemplo da regulação que previa a obrigatoriedade de manter vigias portuários em navios de longo curso, quando aportados no cais ou fundeado em área portuária (1968). Ainda dessa época, é a regulamentação dos trabalhadores de bloco (1968). Tanto os vigias portuários quanto os trabalhadores de bloco desenvolvem atividade que não interferem na movimentação de cargas, mas como trabalhavam no mesmo local dos demais portuários, tinham tratamento legal similar. Essas concessões feitas pelo Estado nacional em nome da segurança nos portos, fazem parte do padrão de regulação do trabalho que valoriza a especialização corporativa assumida pelos sindicatos portuários e impede a unificação de atividades como a capatazia e a estiva, que conjugadas ganhariam o status de operadores de carga (decreto Lei nº5 de 1966).

Os interesses corporativos de cada atividade e as diferenças, em termos de direitos, em relação a grande parte dos trabalhadores urbanos de outros setores produtivos, possivelmente são algumas das razões que limitaram, aquilo que poderia ser paradoxalmente, um embrião da multifuncionalidade requerida pela Lei de Modernização dos Portos ou da organização do trabalho de forma cooperativada, além da possibilidade de constituição de empresas para prestação de serviços portuários.

Tarifas elevadas, ineficiência justificada pela ausência de treinamento de pessoal, desaparelhamento e obsolescência dos equipamentos, são alguns dos fatores que contribuíram para ratificar a necessidade de combater a ineficiências dos portos, o desinteresse por negociações coletivas, provocando a combinação perfeita, requerida pelo notável estímulo à lógica rodoviária da década de 1970.

---

<sup>66</sup> O SINDIPORTO é o sindicato dos portuários que absorve os trabalhadores com vínculo empregatício a prazo indeterminado com a CDP.

Mesmo com término do regime militar e a trajetória de redemocratização instituída pela “Constituição cidadã” de 1988, os sindicatos e federação nacional de portuários, parece não ter tido condições para assimilar e desenvolver estratégias de fortalecimento frente à reestruturação em curso nos países de capitalismo mais avançado. As mutações no mundo do trabalho, na estrutura produtiva e os impactos na representação sindical e política dos trabalhadores, assumem dimensão estrutural tanto no nível de sua materialidade, quanto em sua subjetividade.

Um testemunho de quem acompanha a fiscalização do trabalho portuário no Brasil, desde a década de 1960, admite que desde essa época, ocorrem tentativas de “harmonizar os interesse dos trabalhadores e o barateamento dos custos dos portos” em busca de aumentar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional” (COSENZA, 1994, p. 3). Entretanto o mecanismo regulatório dessa ação, do Estado nacional, ao invés de responder de forma eficiente aos objetivos da economia local/regional, acabavam por criar anacronismos, atingindo objetivos exatamente contrários àqueles que se propunham. Uma das provas do limite da política trabalhista brasileira para o setor portuário é a legislação, cujos decretos N° 03, de 27 de janeiro de 1966 e N ° 05, de 04 de abril de 1966 afirmam: Considerando que os serviços portuários e conexos e a atividade dos órgãos sindicais a eles vinculados envolvem aspectos que dizem respeito à segurança nacional [...]. Considerando que é de grande importância a inadiável recuperação econômica dos serviços portuários com o cumprimento da legislação em vigor. (BRASIL, apud COSENZA, 1994, p.3-4 ).

Os Considerandos demonstram como o Estado nacional, se posicionava de forma ambígua, ao mediar a relação capital X trabalho. De um lado, expressa os “ventos da crise” anunciada da década de 1970, de outro lado, o tenta manter o padrão de regulação do trabalho portuário considerado “estratégico” para o regime político do país. Na busca de combinar o (in) combinável, o resultado é que o porto se torna estratégico, menos para a economia e mais para a segurança nacional. A legislação pretende a redução dos custos operacionais, e a eficiência ao sistema portuário ao mesmo tempo em que admite outra, que desobriga qualquer controle fiscal sobre as empresas de economia mista dentro das quais se inscrevem, as Companhias Docas e suas relações com as corporações de trabalhadores portuários organizados em diversos sindicatos.

A legislação trabalhista e a prática sindical, inscritas no conjunto das ações de políticas públicas observadas no nível nacional e local, de fato, são elementos que limitaram os avanços

em direção a uma inserção diferenciada do trabalhador portuário no mercado de trabalho, mais individualizado e flexível.

O pseudoprotecionismo estatal, a ausência de uma tradição sindical de luta em busca de profissionalização e independência, evidencia a diferença das práticas observadas em países mais avançados, onde as lutas sociais no momento da crise do modo de produção se direcionaram para a redução na carga de trabalho e a ampliação dos espaços de autonomia. “O tempo tornou-se o terreno privilegiado da luta” (TOMPSOM apud COCCO, 2001, p. 96-97).

Essas diferenças entre a realidade nacional e de países com elevados níveis de *welfare state* limitaram a possibilidade de um salto qualitativo no momento da mudança anunciada pela criação da Lei 8.630/93, na condição do trabalhador portuário brasileiro. Manteve-se no sistema portuário por muito tempo, o mesmo ritmo de trabalho e até sua intensificação, à medida que aumentou a movimentação de cargas nos portos.

Para as grandes empresas consumidoras dos serviços portuários, novos modelos gerenciais e operacionais são implantados para fazer frente às inovações tecnológicas e comunicacionais. A velocidade com que são operadas as mudanças no interior das grandes empresas consumidoras dos serviços do porto, não é acompanhada pelos organismos de gestão da mão de obra portuária, portanto, as inovações não são apreendidas na mesma proporção. Ao contrário, o movimento sindical seguiu apenas reivindicando seus direitos corporativos.

Vindos de uma tradição de importância estratégica para a segurança nacional, os portos públicos e seus trabalhadores, buscam compatibilizar interesses dos sindicatos de trabalhadores, interesses da economia nacional e interesses da segurança nacional. Conjugados em um suposto *welfare state* para os trabalhadores portuários. Quando o Estado tenta regular a relação entre trabalho (sindicatos) e capital (empresas estatais e instituições responsáveis pela realização da operação e fiscalização do sistema), as forças corporativas existentes no âmbito dessas relações, não foram suficientes para suportar a pressão da crise econômica que se agrava no final da década de 1970 e 1980.

Em países como o Brasil, a crise assume traços diferenciados dos países economicamente mais desenvolvidos. Embora os desafios da transição experimentados pelo modo produzir e de trabalhar, em essência mantenham-se os mesmos, a diferença fundamental é revelada na apreensão das estratégias que o Estado nacional, os movimentos sociais e o setor privado com interesses econômicos nos territórios locais/regionais se armam para adequarem-se à crise do

padrão fordista. As estratégias para colocar em marcha os mecanismos da nova racionalidade econômica e política que envolve a produção, embora assumindo um discurso de modernização das infra-estruturas, coloca em movimento a insegurança no mundo do trabalho, representada pela desregulamentação e desestatização do setor. No sistema portuário que envolve os portos de Belém e Vila do Conde em Barcarena a insegurança poder ser confirmada nos dados a seguir relacionados:

### 5.3 IMPACTOS DA “MODERNIZAÇÃO” PORTUÁRIA NA MÃO DE OBRA AVULSA

De acordo com o art. 26 da Lei 8.630/93, existem duas formas de trabalho portuário: o trabalho portuário avulso e o trabalho portuário com vínculo a prazo indeterminado. O trabalho portuário avulso<sup>67</sup> tem como característica específica, a intermediação obrigatória pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e não mais pelo sindicato como era até a implementação da Lei de Modernização. O trabalhador portuário contratado a prazo indeterminado, deve integrar o registro do OGMO, podendo então a partir daí ser cedido em caráter permanente ao operador portuário, ou ser contratado diretamente por este. Antes não era possível o trabalho portuário com vínculo empregatício, salvo na capatazia<sup>68</sup>, que se constituía parte dos empregados das Companhias Docas.

Assim, para efeito da Lei nº 8.630/93, os trabalhadores portuários habilitados para a prestação de serviços nos portos organizados são: trabalhadores em capatazia, estivadores, conferentes, consertadores, vigias portuários e trabalhadores de bloco<sup>69</sup>.

Se até 1989, a gestão do trabalho avulso nos portos estava sob controle dos sindicatos de trabalhadores portuário e sua regulação era feita através da inscrição em dois órgãos federais,

---

<sup>67</sup> Avulso – Até a promulgação da Lei nº 8.630/93, era a designação do trabalhador que atuava exclusivamente por conta do proprietário da embarcação, o armador. Suas funções mais conhecidas eram as de estivador, vigia, consertador, conferente e bloquista. Por definição genérica, esse grupo veio a ser chamado de *avulsos de bordo*, pois, em consequência da citada lei, foi criada a categoria de *avulso de capatazia*, formada por trabalhadores operacionais egressos da CDP.

<sup>68</sup> Capatazia “é a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações portuárias, compreendendo o recebimento, a conferência, transporte interno, abertura de volumes para conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e a descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário nas instalações portuárias”. Ressalta-se que a conferência aqui referida não se confunde com o trabalho dos conferentes, de carga e descarga, sendo feita somente em terra e de acordo com o interesse da Administração do Porto. (BRASIL, 2001, p. 20)

<sup>69</sup> É a atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, pequenos reparos e serviços correlatos.

especificamente, as Delegacias do Trabalho Marítimo e a Capitania dos Portos, os anos seguintes são caracterizados pela ausência de regulação estatal. O novo marco regulatório do setor, ao instituir levantamento numérico dos quadros operacionais (tanto na CDP, quanto nos sindicatos avulsos), conclui segundo as entrevistas realizadas no OGMO e na Delegacia Regional do Trabalho/ Divisão de Inspeção do Trabalho Portuário-DRT/DITP, houve um “aumento exagerado do número de trabalhadores avulsos”. Os entrevistados relatam e demonstram um aumento do número de trabalhadores que compunham até então a força supletiva<sup>70</sup>. Faziam parte do universo dessa força supletiva até então, os chamados “bagrinho” ou “carteirão”, “Galinha”, “cavalo”. Todas essas alcunhas serviam para “designar o trabalhador que não pertencia ao sistema, mas que conseguia trabalhar no porto por conta própria ou alheia, em nome de um trabalhador inserido formalmente no sistema ou ainda um trabalhador que mesmo inserido, realizava o trabalho em nome de outro, desvirtuando o sistema de rodízio existente para os trabalhadores avulsos. (BRASIL, 2001, p.39).

A partir desse levantamento, a “força supletiva” passa a ser chamada “trabalhador cadastrado”, sendo apontada pelo OGMO à necessidade de redução desse quadro como a única alternativa para que os operadores privados do porto pudessem operar com menor custo. Com esse argumento se justificou formalmente a gestão privada do OGMO em substituição ao “desmando” e ao clientelismo dos sindicatos na gestão da mão de obra avulsa.

O período entre 1989 e 1995, que compreende a extinção da DTM e a criação do OGMO respectivamente, serviu para criar as condições que justificaram formalmente o retorno da intervenção estatal, agora com sua função centrada na fiscalização feita pela Delegacia Regional do Trabalho / Unidade de Inspeção do Trabalho Portuário-DRT/UITP, sendo o setor privado através do OGMO o gestor da mão de obra avulsa.

Em entrevista feita com o responsável pela Unidade de Inspeção do Trabalho Portuário, este admite que o “inchamento” do quadro de trabalhadores sindicalizados era o resultado do “abandono dos critérios técnicos que redundaram em práticas de fisiologismo e nepotismo, usadas como cacife político pelos dirigentes sindicais”.

---

<sup>70</sup> A força supletiva era constituída de trabalhadores que embora não aceitos como sócios dos sindicatos portuários, ficavam como uma espécie de “lista de reserva” e eram chamados “candidatos a sócio” para preencher vaga, quando ocorria a abertura de vagas no “time titular”. Esses trabalhadores eram promovidos pela DTM e passavam a compor o quadro de sócios dos sindicatos.

O período de ausência de regulação estatal, segundo as informações obtidas, foi marcado por “desmandos por parte de alguns sindicatos” que passaram a ampliar sem critério o número de “chapas”<sup>71</sup>. Esse processo segundo os depoimentos coletados é freado em 1995 com a criação do OGMO Belém/Vila do Conde que mesmo sob fortes protestos do movimento sindical portuário, registrou e cadastrou<sup>72</sup> todos os trabalhadores avulsos dentro do Sistema portuário.

Os trabalhadores portuários incluídos na Lei 8.630 de fevereiro de 1993 e detentores até então da exclusividade na prestação dos serviços nos portos organizados são: estivadores, conferentes, consertadores, vigias portuários, trabalhadores em bloco e em capatazia. Para essas categorias a “Lei de modernização” faz uma ruptura com o estatuto legal anterior, cuja característica principal era a gestão da mão de obra realizada pelos sindicatos e institui a multifuncionalidade do trabalhador. Tais mudanças fragiliza a força do movimento sindical, como elemento gestor do processo de trabalho no porto, ao mesmo tempo em que desterritorializa a função portuária do espaço urbano da cidade de Belém para Vila do Conde em Barcarena, levando parte do movimento do porto público para o terminal privado de Vila do Conde. Até a Lei 8.630/93 o ingresso no quadro de matrículas era “preferencialmente” de trabalhadores sindicalizados (cf.art.257 da CLT), tendo essa preferência, assumindo sentido de “exclusividade”. A partir de 1993 a gestão da mão de obra avulsa se altera sobremaneira, indicando a possibilidade de novas formas de organização e inserção, principalmente a partir do registro no OGOM ou do contrato direto com os operadores portuários privados. É revogada a legislação que prevê a preferência e/ou exclusividade de trabalhadores sindicalizados para operar o trabalho avulso dentro do porto. Esse marco regulatório introduz inovações em termos da contratação de mão de obra avulsa, que passa a ser realizada direto pelos operadores portuários privados. As atividades ligadas à contratação de mão de obra serão exercidas por pessoa jurídica, a saber: Operador portuário, Titular de instalação portuária, Cooperativa de trabalho Portuário e Órgão Gestor de Mão de Obra<sup>29</sup>. Outra inovação, diz respeito à composição dos “ternos” de trabalho. Estes passam

<sup>71</sup> Chapa é o número do registro feito na DTM (até sua extinção), nos sindicatos avulsos e agora pelo OGMO, que credencia o trabalhador à entrar no rodízio de trabalho. O controle das chapas é feito também pelos sindicatos avulsos.

<sup>72</sup> O trabalhador cadastrado compõe a força supletiva que só é acessada na falta de mão de obra cadastrada detentora de “chapa” e registrado no OGMO. O trabalhador registrado é aquele que detém a “chapa” e pode participar livremente do sistema de rodízio do trabalho portuário avulso.

<sup>29</sup>Esses novos atores devem ser pré-qualificados pela “autoridade portuária”, tornando-se responsáveis pela direção e coordenação das operações que realizam. Os operadores portuários podem requerer mão de obra de acordo com a operação a ser feita o que era de total controle dos sindicatos em negociação direta com entre as entidades estivadoras e os armadores e seus agentes de navegação (BRASIL, 2001, p. 31).

a ser objeto de acordo coletivo entre sindicatos obreiros e sindicatos de representantes dos operadores portuários e não mais definido com base no decreto nº 8.179/84 da SUNAMAM que previa à priori, o número de trabalhadores, sem nenhuma relação com o tipo de carga e as reais necessidades da operação em pauta.

Para responder a essas novas demandas, o OGMO Belém/Vila do Conde desde 1995 passou a concentrar a gestão dos trabalhadores avulsos que operam no porto de Belém e de Vila do Conde sob a fiscalização da UITP/DRT, mantendo os sindicatos com a função mobilizador para o trabalho braçal no porto.

A sede administrativa do OGMO está localizada no Armazém 9 da Companhia Docas do Pará/CDP e sua sede operacional no armazém 4 da CDP. Sua estrutura organizacional está distribuída nas áreas administrativa, operacional e de segurança e medicina do trabalho (ver organograma em anexo). As instalações da Unidade de Inspeção do trabalho portuário da DRT responsável pela inspeção do trabalho portuário no Pará, é também no Armazém 9 da CDP, funcionando ao lado do OGMO.

Os levantamentos feitos pelo OGMO e DRT/UITP foram realizados em cumprimento ao decreto nº 1.596, de 17 de agosto de 1995, como parte do trabalho do Grupo Executivo para a Modernização dos Portos (GEMPO). O GEMPO, criado pelo Decreto nº 1.467, de 27 de abril de 1995. Essa estratégia adotada no Governo FHC pretendia impedir que a Lei 8630/93 não “se transformasse em letra morta, diante da resistência do corporativismo enquistado dentro e fora do aparelho governamental” (BRASIL, 1993).

Composto pelo Ministério dos Transportes, Ministério do Trabalho, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Marinha do Brasil, o GEMPO tem como finalidade, dentre outras:

Apoiar o planejamento do treinamento e da habilitação profissional o trabalhador portuário, com vínculo empregatício e avulso; fornecer subsídios à tomada de medidas que contribuam para o equilíbrio social nas relações capital trabalho, prevista na lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993; e em face da modernização do processamento de cargas e do aumento da produtividade nos portos; fornecer elementos que possibilitem a fiscalização da atuação dos OGMOs; atender a outras necessidades consideradas essenciais ao planejamento econômico e social; identificar os trabalhadores portuários com vínculo empregatícios e avulsos em atividade, com vistas à divulgação das informações pertinentes ao preenchimento das condições estabelecidas nos artigos. 54, 55, 70 e 71 da Lei nº 8.630/93 (BRASIL, 1995).

O quadro atual de mão de obra portuária avulsa, vinculados ao OGMO, indica que foram cadastrados<sup>73</sup> pelo OGMO Belém/Vila do Conde, cerca de 1.983 trabalhadores avulsos<sup>74</sup> e 33 servidores da CDP incluídos como mão de obra avulsa<sup>75</sup>. Do total inicial de 1.983 trabalhadores avulsos, foram indenizados pela AITP<sup>76</sup>, cerca de 1.060 trabalhadores, reduzindo, portanto, inicialmente para 920 trabalhadores avulsos. O relato quanto aos impactos causados pela nova legislação feita por um dos diretores do sindicato dos estivadores entrevistado na pesquisa, aponta que “a Lei de modernização veio incentivar a venda de matrícula e a aposentadoria dos trabalhadores associados ao sindicato, o que levou ao desemprego e empobrecimento” desses trabalhadores. A Lei 8.630/93 institui de fato uma política no sentido de estimular a venda de matrículas através do AITP (Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso), um benefício previdenciário pago em valores da época (1996/1997) correspondente a 20.000.000 (vinte mil reais). Com esse pedido de indenização, o trabalhador se desvinculava do sindicato e tinha cancelado o seu direito de exercer trabalho no porto. Além desse, outros incentivos tiveram como objetivo o desligamento dos sindicatos, a exemplo das aposentadorias.

As vendas de matrícula, mantidas através da AITP cessaram em 1998, o que para o Diretor operacional do sindicato dos estivadores Sr. Isaías Duarte Pereira, “deixou muitos ex-companheiros de sindicato em situação de miséria, pela saída do quadro de associados do sindicato e pelo mau gerenciamento do dinheiro recebido... sem conseguir estabelecer fonte de renda e nem obter resultados da aplicação dos recursos obtidos via AITP, os companheiros retornam ao sindicato para relatar as suas dificuldades de sobrevivência”.

Esses relatos revelam o grau de exclusão a que foram submetidos os trabalhadores portuários avulsos, a partir da implementação da Lei 8.630/93. Ao mesmo tempo em que expressam uma espécie de antinomia do movimento sindical tradicional de cunho eminentemente

---

<sup>73</sup> Na nova legislação, “Trabalhador Cadastrado” no OGMO, é a força supletiva, enquanto que o “Trabalhador Registrado” no OGMO são os que são efetivamente associados aos sindicatos e/ou procedem de vínculo empregatício por tempo indeterminado junto aos operadores portuários e que fazem parte do rodízio.

<sup>74</sup> Em todas as buscas realizadas pela pesquisa, há uma referência ao exacerbado do número de registros feitos pelos sindicatos, no período entre 1989 e 1996 (este último sendo o ano do levantamento), causando um verdadeiro inchaço de trabalhadores, o que segundo os atuais gestores não era compatível com a necessidade de mão de obra dentro do porto.

<sup>75</sup> De acordo com a Lei 8.630/93, os Trabalhadores excluídos por demissão da Companhia Docas e que tinham vínculo empregatício por tempo indeterminado, poderiam ser absorvidos pelo OGMO como Trabalhador Avulso.

<sup>76</sup> AITP é o Adicional de Indenização de Trabalhador Portuário Avulso (AITP) – e foi instituído como o pagamento em forma de benefício previdenciário feito pelo Governo Federal aos pedidos de indenização por cancelamento da matrícula de trabalhadores avulsos.

corporativo frente à necessidade de inovar na organização e ação sindicais dos trabalhadores, discutindo internamente, outro tipo de sindicalismo.

Tabela 6 - Demonstrativo de mão de obra registrada no Ogmo Belém-Vila do Conde

CATEGORIA	TOTAL ANTERIOR	INDENIZADOS FALECIDOS APOSENTADOS	INDEFERIDOS PROVISÓRIOS	BENEFÍCIOS (INSS)	BENEFÍCIOS (INSS)	CADASTRADOS	REGISTRADOS	TOTAL TPAs
ESTIVADOR	746	455		14	21	99	157	291
ARRUMADOR	51	382	125	24	10	122	88	244
CONFERENTES	*46+25	27		7	1	18	18	44
CONSERTEADOR	28	22			2		4	6
VIGIA	24	4				8	12	20
BLOCO ADMOV.	169	125		7	1	25	11	44
	212	168				44		44
TOTAL GERAL	1.976	1.183	125	35	52	316	290	693

Obs: 6 (seis) conferentes cedidos p/ a TRANSNAVE LTDA

25 Alunos do EPM/ 98

\*\* Benefícios INSS, Art. 54 (diz respeito aos suplentes ou cadastrados).

\*\*\* Benefícios INSS Art. 55 (diz respeito aos associados ou registrados)

Fonte: OGMO (2002)

A tabela reflete a redução drástica de quase 70% dos trabalhadores avulsos, sendo interessante um aprofundamento sobre como vem se processando a gestão direta da mão de obra pelo setor privado, ou seja, pelas empresas que passam a operar no porto em regime de concessão, já que não foi possível neste estudo a busca dessas informações. O dado quanto a esse aspecto é de que, houve o repasse pelo OGMO de 06 trabalhadores avulsos da categoria de conferentes, para a TRANSNAVE (opera do terminal de contêineres de Vila do Conde), o que sinaliza a transferência do vínculo do OGMO diretamente para a empresa, igualando os trabalhadores portuários avulsos ao demais trabalhadores urbanos ou rurais.

A citada transferência de trabalhadores na função de conferentes, feita para a operadora portuária TRANSNAVE (empresa que em 2003 ganhou a concorrência para operar o pátio de contêineres do porto de Vila do Conde), pode ser apreendida como parte do movimento de desregulamentação estatal do trabalho portuário. Trabalhadores avulsos, os conferentes são uma categoria constituída de mão-de-obra qualificada para a contagem de volumes, anotação de suas

características como: espécie, peso, marca, número, serviço que mantém atualizado os registros de destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto de carga (documento que acompanha a carga, individualizando e quantificando, também chamado *bill of landing* (BRASIL, 2001) Esses serviços fazem parte do carregamento e descarregamento das embarcações e são valorizados no processo de unitização de cargas requerido pela containerização, o que confirma a abordagem quanto a qualificação da mão-de-obra, enquanto fator de não exclusão do trabalho e manutenção de um certo nível de cidadania.

Quanto ao trabalho da estiva, segundo o diretor operacional do Sindicato dos Estivadores, existiam antes de 1993, 350 estivadores associados, hoje são 174 trabalhadores e 110 trabalhadores suplentes, totalizando 284 trabalhadores sindicalizados<sup>77</sup>. No porto de Belém e no Terminal de cargas de Vila do Conde, participam do revezamento em forma de rodízio, 50 trabalhadores associados e 55 trabalhadores suplentes, o que totaliza 105 homens. O restante desses trabalhadores, ou seja, (179), estão distribuídos nos outros portos organizados do Pará, onde ainda não estão instituídos os OGMOS.

Outro destaque importante na demonstração da redução do número de trabalhadores portuários na década de 1990 pode ser buscado nos estudos já realizados sobre o trabalho em estiva no porto de Belém. Na década de 1960 existiam 306 homens sindicalizados e ativos na estiva portuária marítima<sup>78</sup> (PENTEADO, 1973). Em meados da década de 1980, Di Paolo (1986) revela a existência de 700 estivadores ativos, sendo 350 associados e 350 suplentes no Sindicato dos Estivadores e Trabalhadores em Estivas de Minérios do Estado do Pará (SETEMEP). Por esses dados, vê-se, grosso modo, que na década de 1980 cresce o número de trabalhadores em mais de 100%, e até o nome do sindicato muda em razão do novo “surto” relativo aos grandes projetos de mineração na Amazônia, sendo que o sindicato passa a agregar trabalhadores da mineração, de outros Estados da região em razão da área de abrangência da CDP, responsável (à época), pela administração dos portos públicos no Pará, Amapá e Rondônia.

---

<sup>77</sup> Verifica-se que os dados do quadro emitidos pelo OGMO em 2002 aferiram 291 estivadores registrados, ou seja, a soma dos associados e suplentes, enquanto no momento da entrevista no sindicato a informação foi de que existem 284, o que mostra uma diferença entre os dados de maio de 2002 (período do quadro) e maio de 2003 período da entrevista. Essa diferença de 7 trabalhadores a mais registrado pelo OGMO pode ser explicada no número de trabalhadores sob benefício previdenciário em razão de constantes acidentes de trabalho, muito frequentes nesse tipo de atividade.

<sup>78</sup> O trabalho em estiva portuária é responsável pelo embarque e desembarque de mercadorias do porto para o navio e do navio para o porto. A estiva tem as seguintes categorias funcionais: estivador de fundo, estivador de função, empilhador, lanceiro, ponte rolante, pá mecânica, gramichel (equipamento de transportar de carga entre o navio e o porto).

Segue-se a esse aumento do número de estivadores, uma brusca redução na década de 1990, motivada pelo novo estatuto dos portos. Atualmente o porto de Belém e o Terminal de cargas de Vila do Conde dinamizam a mão de obra do Sindicato dos Estivadores, em forma de rodízio de 50 trabalhadores associados e 55 trabalhadores suplentes, o que totaliza 105 homens. O restante desses trabalhadores, ou seja, (179), está distribuído nos outros portos que compõe o sistema portuário de Belém cujos estivadores estão associados ao sindicato.

A drástica redução do número de trabalhadores na operação portuária, principalmente na estiva, a nosso ver, revela menos a confirmação do argumento intensamente ouvido no levantamento da nossa pesquisa, quanto à inabilidade dos sindicatos para a gestão autônoma da mão de obra avulsa do porto, e mais a reengenharia combinada do modelo de gestão portuária e do modelo de desenvolvimento local/regional, que em nome da “modernização” das infraestruturas, do “Custo Brasil”, “da competitividade” das grandes empresas no mercado internacional, desemprega e exclui trabalhadores cuja atividade concentra a força física, a exemplo dos estivadores e outros.

A “inabilidade” refletida no nepotismo relatado como existente no interior do movimento sindical ligado ao trabalho portuário, é menos a sua má fé descrita nos argumentos de fisiologismo e mais a ausência de uma concepção de trabalho como política pública de direito de cidadania, ligada à urbanidade. Esses elementos conjugados, poderiam se tornar potencialmente fatores de agregação de valor à atividade laboral e à atividade criativa e inovadora, frente às mudanças em curso.

Note que trabalhamos com os dados quantitativos da mão de obra portuária ao longo do período de 1960 até a década de 1990 relacionados à apenas (1) um, dos (6) seis sindicatos que operam com mão de obra avulsa no porto de Belém (o sindicato dos estivadores). Isso nos permitiu, apesar da limitação da amostra, aferir que o processo de análise é extensivo, às demais categorias operacionais do porto. Os dados relativos às demais categorias avulsas, indicam que não houve o surgimento de novos postos de trabalho, logo, a expansão e modernização do terminal privativo de Vila do Conde, tido como o *hub port* da Amazônia não implicou em aumento no número de portuários sindicalizados, ao contrário, reduziu em mais de 70 % o número desses trabalhadores.

É possível que as empresas que passaram a operar os serviços portuários, tenham contratado novos trabalhadores para operar os equipamentos automatizados que fazem parte da

operação moderna do porto de Vila do Conde. A nossa pesquisa não se estendeu a levantamentos dentro das atuais empresas operadoras, mantendo como universo, os sindicatos, o OGMO e a CDP. Entretanto, se os técnicos do Ministério do Trabalho afirmam que a forma anterior de gestão da mão-de-obra constituía “um privilégio que só confirma o monopólio centenário” dos sindicatos, então é certo que o Estado, através do Ministério do Trabalho e da SUNAMAN, foi sempre o grande mantenedor desse modo de organização do trabalho portuário. Discordamos quanto a ser “um privilégio”, o trabalho estar sob a gestão dos sindicatos, pois essa é uma forma legítima de assegurar um mínimo de equilíbrio no jogo de interesses entre trabalho e capital dentro do padrão de desenvolvimento econômico nacional, que mesmo não tendo efetivado um estado de bem estar social, se inspirou no *Welfare State* e nesse sentido os trabalhadores portuários se mantinham como categoria diferenciada em termos de ganhos sociais, posto de suas organizações se articulavam em rede com os demais trabalhadores portuários em nível internacional.

Os relatos de entrevistados, quer trabalhadores portuários, quer dos segmentos de gestão e fiscalização do trabalho, revelam a existência de distorções na maneira como alguns sindicatos se vinculavam a interesses politiqueros. As entrevistas feitas na CDP, no SINDPORTO, na DRT e mesmo no OGMO, indicam a existência do critério da hereditariedade na ocupação dos postos de trabalho avulso, a inclusão nos sindicatos, de membros associados sendo efetivada sem equivalência com o volume de movimentação de cargas nos portos e a exclusividade do trabalhador sindicalizado para operar nos serviços portuários, contrariando a legislação que determinava a preferência de sindicalizados. Para alguns, esses critérios geraram um corporativismo falacioso e um modo de gerenciar a mão de obra, sem nenhuma qualidade técnica para enfrentar a modernização portuária da década de 1990. Isso possivelmente somado a inexistência de políticas públicas mais sustentadas, quanto aos investimentos sociais em qualificação da mão-de-obra, em vistas das mutações em andamento no nível global, subverteu o sentido gestor dos sindicatos do trabalho portuário, no caso de Belém.

A redução numérica, verificada nos recentes registros do OGMO Belém-Vila do Conde pode ser apreendida como o grande impacto social das mutações no modo de produção que por tabela, impacta no mundo do trabalho portuário, reduzindo o número de postos de trabalho.

O desemprego é uma das implicações das mutações em pauta. Ele é um indicador comum na modernização dos portos, pois a redução do número de postos de trabalho vem ocorrendo no mundo todo. O alto custo dos investimentos necessários a “reengenharia” portuária, cria para a

indústria portuária uma intensa dependência de capital financeiro, elevado consumo de meio ambiente e menos dependência de utilização de mão de obra, o que pode ser observado no quadro abaixo:

Tabela 7 - Impacto Sócioeconômico da modernização nos principais portos do mundo

TIPO DE CARGA	TONELAGEM MOVIMENTADA	NÚMERO DE TRABALHADORES	CUSTO EM SALÁRIOS
CARGA GERAL	200	14	75%
CARGA CONTEINERIZADA	3.250	3 OU 4	48%

Fonte: Unctad, Review of Maritime Transport (1994).

A tabela 7 demonstra a consequência social da reengenharia portuária que nos países desenvolvidos se soma a escassez ambiental e implica na realização das atividades portuárias, controladas dentro de rigorosos padrões técnicos, econômicos e de gestão ambiental. Quando remetida a regiões como a Amazônia, o desequilíbrio entre aspectos econômicos sociais e ambientais se mostra imediatamente na explosão do desemprego que se destaca, por ser nas instâncias locais que o a escassez de trabalho aparece de forma mais aguda.

No curto e médio prazo as situações ligadas ao meio ambiente nas áreas portuárias serão outro grande fator de impacto destruidor, que hoje ainda pouco se discute ou se estuda como forma de definição do padrão de modernização portuária para as cidades e regiões. O que permanece acima de qualquer suspeita é a intensidade da economia competitiva, a única evidenciada como vantagem para o atual modelo de modernização portuária.

#### 5.4 IMPACTOS DA “MODERNIZAÇÃO” PORTUÁRIA NA MÃO DE OBRA DA CDP

Por ser uma empresa estatal de economia mista, a CDP, na década de 1990, sujeitou-se às decisões do Governo Federal no sentido de reduzir seus custos operacionais começando pelo quadro de pessoal. Essas alterações seriam intensificadas, à medida que a Cia Docas se retirasse das operações portuárias. Isso ocorreu a partir de 1997, quando ao quadro de trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado com a Companhia Docas do Pará, passou por medidas de redução.

Informações do Gerente de Recursos Humanos da CDP, fornecidas em entrevista em maio de 2003, dão conta de que em 1967, apenas o porto de Belém e o terminal de Miramar, movimentavam 600 empregados. No período compreendido entre 1972 e 1976 o total de trabalhadores sob regime celetista na empresa, era da ordem de 1.026 trabalhadores. Com a implementação da Lei de Modernização, a meta inicial foi reduzir em 50% esse número. A evolução dessa meta demonstra que a empresa em 2001 tinha 295 trabalhadores e conta em 2003 com 275 empregados. Observados os números relativos aos períodos de 1976 a 2003, podemos dizer que houve uma redução em torno de 77% do contingente de trabalhadores apenas na CDP. Em linhas gerais, as transformações institucionais e operacionais do porto, na década de 1990 produziram o seguinte efeito no quadro de pessoal da CDP:

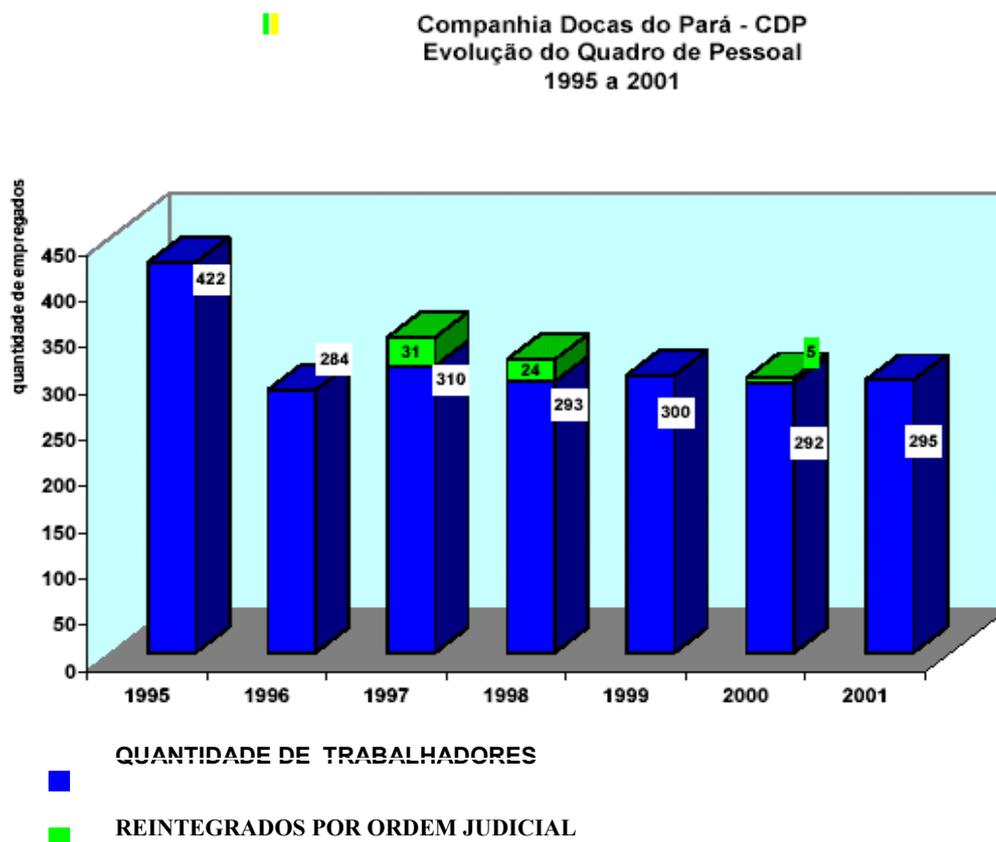


Gráfico 6 - Companhia Docas do Pará – Evolução do quadro de pessoal (1995 a 2001)  
Fonte: Relatório de Gestão CDP/2001

A relação entre redução de custos com pessoal e aumento do volume de cargas movimentadas pode ser verificada no quadro a seguir que traça um paralelo entre a quantidade de carga movimentada p/ton e o número de trabalhadores envolvidos, em busca de uma equação entre custo operacional e custo com pessoal que pode ser observada no gráfico abaixo:

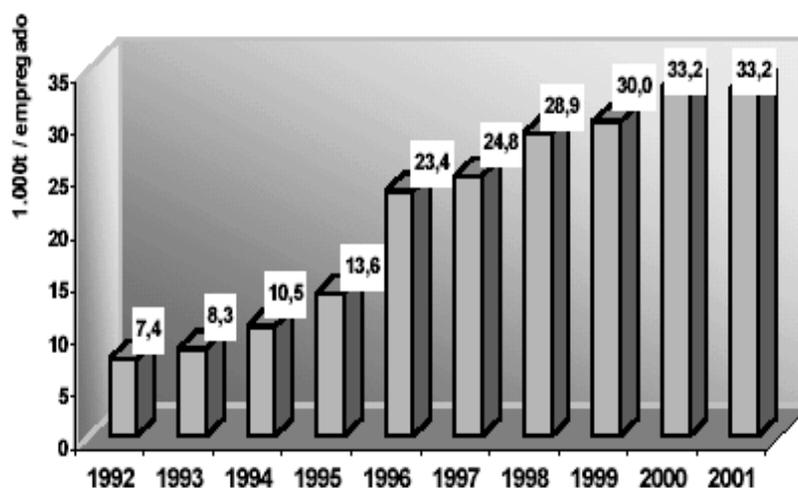


Gráfico 7 - Evolução da relação carga movimentada por empregado 1992 a 2001  
Fonte: Relatório de Gestão (CDP, 2001, p. 30)

O Relatório de Gestão de 2001 da CDP utiliza como critério para avaliação de desempenho, os indicadores de processo, apresentados nos gráficos anteriores, onde a “eficiência” no uso dos recursos técnicos operacionais e financeiros é medida pelos indicadores relativos ao volume de carga movimentada X quantidade total de empregados da empresa. A relação entre gastos com pessoal e receita operacional foi a equação que produziu os indicadores econômicos e financeiros que apontam o aumento da capacidade de pagamento da empresa como fruto da busca por liquidez corrente e rentabilidade do patrimônio líquido. Isso viabilizou o decréscimo de seu endividamento e a equivalência entre número de trabalhadores que diminuiu e movimento de carga no sistema que aumentou:

Tabela 8- Indicadores econômicos e financeiros

<b>Índice ou Indicador</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Variação</b>
Liquidez Corrente	2,36	2,73	15,7%
Endividamento	0,143	0,136	-4,8%
Rentabilidade do Patrimônio	0,235	2,774	1.180,4%
Nº Empregados no Final do Exercício	297	295	0,67%

Fonte: CDP- Relatório de gestão (2001).

Esse número de empregados em 2000 e 2001 reflete a política de redução de pessoal iniciada a partir de 1996, com os primeiros resultados apresentados em 1997. As ações de demissão, aposentadorias e adesão ao Plano de Demissão Voluntária (PDV), se somam aos resultados dos demais indicadores de liquidez e rentabilidade do patrimônio que são apreendidos como produto da privatização da operação portuária (gráfico 5 no capítulo 4, p. 100). A redução de pessoal é acrescida da reestruturação organizacional do sistema portuário que vem se efetivando a partir do ano 2000 tendo a CDP atualmente a seguinte estrutura organizacional (anexo B).

Informações do Diretor do departamento de pessoal (de maio/2003) dão conta de que, em 1967, apenas o porto de Belém e o terminal de Miramar, movimentavam 600 empregados. No período de 1972, a 1976 o quantitativo de trabalhadores sob regime celetista na empresa, era da ordem de 1.026 trabalhadores. Com a implementação da Lei de Modernização, iniciada em Belém, a partir de 1996, a meta inicial foi reduzir em 50% esse número. A evolução da meta demonstra que a empresa conta hoje com 275 empregados. Segundo o entrevistado, a estrutura organizacional anterior era composta de “parte administrativa e parte operacional” Na parte administrativa existiam assistentes administrativos, auxiliar de administração, contínuos e serventes. Na parte operacional ficavam os fiéis de armazéns. Escriturários de armazéns, capataz, trabalhadores portuários, trabalhadores de armazéns e trabalhadores de manutenção (eletricistas, mecânicos, soldadores, motoristas e pintores). A redução dos postos de trabalho significa aqui que foram extintas todas as funções operacionais e parte da administrativa foi reestruturada, ficando de fora apenas o quadro técnico. Quando situado no contexto nacional o quadro de redução de trabalhadores nas Companhias Docas fica assim distribuído:

Tabela 9- Demonstrativo de trabalhadores empregados nas Companhias Docas – Brasil

<b>Companhias Docas</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>REDUÇÕES</b>	<b>%</b>
<b>CDC/ Ceará</b>	<b>419</b>	<b>129</b>	<b>290</b>	<b>69%</b>
<b>CODERN/ Rio G. Norte</b>	<b>563</b>	<b>356</b>	<b>207</b>	<b>37%</b>
<b>CODEBA/Bahia</b>	<b>750</b>	<b>225</b>	<b>525</b>	<b>70%</b>
<b>CDP/ Pará</b>	<b>494</b>	<b>291</b>	<b>203</b>	<b>42%</b>
<b>CODRJ/Rio de Janeiro</b>	<b>3.165</b>	<b>635</b>	<b>2.530</b>	<b>80%</b>
<b>CODESA/Santos</b>	<b>720</b>	<b>256</b>	<b>469</b>	<b>65,5%</b>
<b>CODESP/São Paulo</b>	<b>7.664</b>	<b>1.224</b>	<b>6.420</b>	<b>84%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13.775</b>	<b>3.136</b>	<b>10.639</b>	<b>MÉDIA= 77,05%</b>

Fonte: Federação Nacional dos Portuários/CUT/CNTT/ Agosto-2003.

A partir dessas referências, compreender a problemática que envolve a redução do número de trabalhadores no sistema portuário Belém Vila do Conde, requer significá-la na moldura das pressões internacionais por mudanças no padrão de produção capitalista que exigem das infra-estruturas de transportes uma reengenharia em termos de sua integração intermodal e em termos tecnológicos e de gestão organizacional da produção e do trabalho.

A questão então é: Será que o padrão de organização do trabalho e os direitos trabalhistas instituídos pelo Estado nacional não se tornaram os grandes gargalos para a implantação de regimes mais flexíveis de produção de serviços no porto?

O conflito porto X cidade demonstrado no diagnóstico técnico da CDP, aponta para a desterritorialização da função do porto, em razão dos “gargalos” criados à movimentação de cargas e a circulação de transportes rodoviários pela área urbana da cidade de Belém. Esse discurso para justificar a modernização portuária está situado nas macro-estratégias empreendidas pelo Governo Federal com o apoio do nível local de gestão do porto e dos governos estadual e municipal que aceitam os projetos de REVAP. Tal prática passa a ser parte da política urbana de Belém que combina os interesses do planejamento estratégico do Governo Federal, com políticas de reurbanização do espaço do porto.

O que não parece ter feito parte do “pacote de modernização do porto de Belém” foram os impactos sociais sobre a mão-de-obra operacional. À essa parte restou os Programas de Demissão Voluntária ou os Adicionais de Indenização de Trabalhadores Portuários Avulsos. Esses programas, envolvendo de um lado, trabalhadores da CDP, e de outro lado, os Sindicatos Avulsos

são vistos hoje pelos trabalhadores que ficaram como responsáveis pela situação de miséria de grande parte dos que aderiram.

Para os trabalhadores que permaneceram no sistema, a possibilidade do conflito entre sindicatos, Estado e setor privado, em busca de equacionar o sentido mercantil e não mercantil dos custos sociais em que as corporações de trabalhadores portuários ainda hoje sustentam suas reivindicações, é “resolvida” pela “Lei de modernização dos portos” com base na convenção da OIT em busca de instituir um novo padrão de regulação para o trabalho nos portos.

Verifica-se com base no levantamento realizado, que a CDP buscou instituir um padrão organizacional que vem sendo consolidado através de estudos e consultoria técnica feita por agências ligadas a universidades regionais (CONSULTAN/UNAMA), entretanto pelas cláusulas do Acordo Coletivo, as reformas, não parecem ainda ter efeito diferente do padrão tradicional de organização sindical. O trabalho com vínculo empregatício nele incluídas as relações com o SINDIPORTO, ao tratar da requalificação do trabalho, revela como pauta do Plano de Cargos e Salários (Cláusula 32º do AC de Trabalho 2002/2003), o compromisso de instituir a multifuncionalidade operacional prevista pela lei 8.630/93, para o uso da mão de obra do trabalhador, onde a empresa precisar operar. Isso significa a adequação do sindicato aos interesses da empresa e da “Lei de modernização”. Mesmo com os conteúdos do Acordo de trabalho seguindo o ajuste requerido, nosso olhar identifica a ausência de uma qualificação diferenciada em termos da ação sindical, com o objetivo de propor inovações e superar o “vínculo umbilical” com um modelo de organização sindical fundado nas “necessidades” que devem ser supridas pelo salário real ou por possíveis benefícios assistencialistas.

Considerando que em 2004 o salário base de um trabalhador de nível médio com vínculo empregatício na CDP está em torno de Cr\$ 480,00 mensais, (o mais baixo dentro da empresa) e o nível mais elevado girando em torno de 7.000,000 (sete mil reais), não identificamos a existência de proposições trabalhistas em termos de alternativas para manter e/ou aumentar o nível dos empregos no setor e ao mesmo tempo possibilitar autonomia gestonária às corporações de trabalhadores. Talvez isso se deva a manutenção do número de trabalhadores de nível técnico que não sofreu quase nenhuma redução com a nova legislação e mesmo tendo sido reduzido o número de trabalhadores do nível operacional, os que se mantém, como se vê, ainda apresenta ganhos diferenciados da maioria dos trabalhadores de nível equivalente fora do sistema portuário.

Os depoimentos coletados em nossa pesquisa demonstram haver uma distância ainda por percorrer pelas lideranças sindicais, no sentido de superar tal fragilidade. A última campanha salarial em pauta no SINDPORTO revela sua ação centrada nos benefícios assistencialista como cotas de farmácia, açougue, ótica e assessoria jurídica. Esses itens estão dispostos na cláusula 16<sup>a</sup> do Acordo Coletivo de Trabalho referente ao período de junho de 2002 a maio de 2003. Os gastos com assessoria jurídica estão voltados para ações de reinserção, em função das demissões e o posterior retorno por decisão judicial e encontra-se registrada no gráfico sobre as reduções de pessoal. Há ainda a participação nos lucros regulados na cláusula 40<sup>a</sup> do Acordo Coletivo de Trabalho, onde consta que “havendo lucro a ser distribuído no exercício de 2002, cumpridas as exigências legais, a CDP adotará como critério de distribuição o rateio linear entre os empregados”.

O que se pode abstrair desse processo de modernização portuária e de seus impactos no número de postos de trabalho é que o discurso dos “gargalos” a serem removidos para tornar fluído o transporte no porto, se encontram menos nos custos de mão de obra e mais na adequação do perfil do trabalhador portuário para operar as inovações dos sistemas informacionais e comunicacionais que envolvem a produção, o transporte e o comércio em escala mundial.

A forma de gestão do trabalho portuário, em que se tem o OGMO expressando a quebra da força dos sindicatos gestores da mão de obra avulsa, e de outro lado, os processos de aposentadoria, demissão e indenização, verificados nas estatísticas da CDP que tem como alvo central o trabalhador empregado nas atividades fim dentro da administração do sistema portuário, revelam o lado perverso da “modernização portuária”, principalmente em regiões como a Amazônia, que teve a sua inserção econômica nos circuitos da real modernização dos modos de produção, historicamente limitada pelo padrão de relação que mantém com os mercados externos.

Tanto trabalhadores avulsos quanto trabalhadores com vínculo a prazo indeterminado com a CDP têm em comum, a notável redução no número de postos de trabalho vinculados às atividades tradicionais do porto. Se de um lado, modos de produzir e modos de comercializar e transportar mercadorias, combinam inovações tecnológicas em termos informacionais e de comunicação, de outro lado, o valor dessas inovações no processo produtivo, ainda é retirado da atividade humana através do trabalho. Trabalho que permanece sob domínio do homem, porém mudam os vetores de sua valorização, daí os impactos maiores serem sentidos pelas categorias que exercem atividades ligadas à força física.

Até a “revolução tecnológica” a força física do trabalho massificado na fábrica era o principal vetor da mensuração do valor. Na atual fase de desenvolvimento do capitalismo, são os cérebros que criam valor, à medida que produzem e difundem conhecimento. As inovações são dadas pelo conhecimento implícito nas novas tecnologias. O domínio dessas novas tecnologias de automação, informação e comunicação, entretanto, revela uma nova centralidade para o trabalho vivo, que requer do trabalhador, níveis de individualização para os quais o trabalhador tradicional do porto não se preparou.

O destaque mais significativo da exclusão à qual são submetidos os trabalhadores tradicionais do porto é, num primeiro plano, a reengenharia que ocorre, combinando o padrão de gestão do trabalho com base no toyotismo japonês, adaptado para a grande empresa operadoras do sistema portuário a exemplo da *holding* da qual participa a ALBRAS, como cliente e ao mesmo tempo operadora do porto de Vila do Conde. Num segundo plano a gestão da mão de obra portuária se adapta ao novo modo de organização da produção privada que em parceria com o setor público, operam e coordenam as atividades dos portos privados, tornados públicos por força da nova regulação. Nesse movimento a redução dos custos via redução do número de trabalhadores é o alvo prioritário do setor privado, cujas estratégias para atingir tal fim, são de responsabilidade do setor público, “enxuga” os gastos e depois privatiza o sistema.

A processualidade verificada na década de 1990, no sistema portuário Belém-Vila do Conde, demonstra que os trabalhadores excluídos do sistema portuário, fazem parte da massa de trabalhadores desqualificados para operar as inovações técnicas e de logística que a ampliação e modernização de Vila do Conde projeta perseguindo para atingir o padrão *hub port tropicalizado*.

As combinações entre competitividade e ausência de cidadania para os trabalhadores até aqui descritas, se processam sob os princípios da descentralização e da privatização do sistema, cujas estratégias de efetivação no que se refere ao trabalho no porto. Para que esses trabalhadores do porto pudessem se tornar parte integrante das novas formas de trabalho que emergem na fase atual de desenvolvimento capitalista, seria necessário um sistema de proteção social que caminhasse na mesma velocidade das mudanças tecnológicas. Isso implicaria a existência de políticas sociais de caráter permanente e continuado e que enfrentasse com ações locais as adequações pertinentes ao novo perfil de trabalhador requerido na dinâmica do porto modernizado.

No caso de Belém, a ausência dos elementos sociais e econômicos necessários para sustentar políticas sociais enraizadas nos territórios locais, gera processos de precarização do

trabaho, exclusão e desemprego estrutural, o que é possível de ser verificado no discurso do Prefeito Municipal de Belém por ocasião da Audiência Pública que discutiu a “estadualização da CDP”.

Determinada pelo Ministro de Estado de Transportes, Anderson Adauto, para ouvir sugestões e informações que pudesse apoiar o Governo Federal na definição do modelo de administração do porto de Belém, audiência pública, contou com a participação do Prefeito Municipal de Belém (2003), que afirmou: “As mudanças em andamento, tendem no médio prazo, ao fechamento de mais de 1.750 empregos formais qualificados e 6.000 postos de trabalho indireto, relacionados com o trabalho no porto<sup>79</sup>”.

Dando continuidade a sua fala, afirma o Prefeito que somado ao desemprego previsto dentro do setor portuário, a avaliação é de que, “a política desenvolvida atualmente para modernização do porto de Belém (o quinto maior porto do país), vem impactando na economia da área metropolitana da cidade, gerando queda de arrecadação, aumento do desemprego e elevação da informalidade do trabalho”. O levantamento feito pela Prefeitura Municipal de Belém, apresentado pelo Prefeito, aponta ainda, que no Estado do Pará registra-se a existência de 400 mil desempregados e que este sofrível índice, rende à Belém, 300 mil pessoas no mercado informal, em um universo populacional de aproximadamente 1 milhão e 300 mil pessoas.

Nesse ponto é possível dizer que fica evidente a hipótese inicial de nossa pesquisa quanto ao modelo de regulação e gestão dos portos, instituído pela Lei 8.630/93 que moderniza as infraestruturas do Sistema Portuário Belém-Vila do Conde. Esse padrão de modernização portuária reduz os postos de trabalho, tanto no porto, quanto na cidade, fragiliza a organização dos trabalhadores, e faz parte de um modelo de desenvolvimento centrado em um “regionalismo globalista”, que maximiza o desenvolvimento para fora em detrimento do desenvolvimento endógeno, ou seja, da relação do porto de frente para a cidade.

---

<sup>79</sup> Segundo o prefeito, essa informação foi obtida na página da internet da Agência Nacional de Transporte Aquaviário e SINDPORTO – Sindicato Nacional dos Portuários como parte do levantamento realizado pela Prefeitura de Belém divulgada na Audiência Pública ocorrida em 14.03.2003 que discutiu o modelo de gestão do sistema portuário no Pará.

## 6 CONCLUSÃO

O mais recente avanço do capitalismo constitui a essência da mudança nas infra-estruturas, nos sistemas de transportes e especificamente nos portos. Os anos 90 são marcados pela “onda” de modernização portuária iniciada na Europa na década de 80 e reflete um movimento mais geral apreendido, principalmente nos compêndios econômicos, através do conceito de reestruturação produtiva. Para países como o Brasil, a reestruturação produtiva se apropria do conceito de modernização e modernidade para efetivar uma racionalização econômica que usa a política e a cultural para subverter os poderes locais a adesão consensual das condições de inserção do País e suas regiões à lógica do mercado sob o paradigma da competitividade.

As instituições de fomento do desenvolvimento capitalista condicionam um padrão de modernização que difunde a privatização e a desregulamentação como meios de alcançar a eficiência sistêmica da economia nacional. Ao opor as vantagens da gestão privada frente à ineficiência do setor público para operar a gestão econômica dos setores produtivos sob o argumento de atingir o jogo concorrencial em nível global, a questão não é apenas à volta às regras de mercado, mas sobretudo verificar que novas regras de direito ou de fato governam a competitividade e o grau de publicização que os mercados permitem.

A problemática apresentada pela modernização do setor portuário encontra-se inserida nesse contexto que caracteriza as ações de privatização dos serviços básicos no Brasil. Logo, o que parece fundamental são os estatutos de gestão das infra-estruturas portuárias. Se de um lado essas infraestruturas precisam ser eficientes, por outro lado, é necessário tornar universal o seu acesso. A centralidade, portanto, não é o jogo que opõe setor público e setor privado, mas a extensão pública de seu uso para o conjunto dos atores econômicos de uma região, tornando sua dimensão efetivamente pública e não apenas a serviço de setores segmentados do mercado.

Está situação é explicitada ao apresentarmos a lógica que rege o funcionamento do da modernização portuária que envolve o porto de Vila do Conde, em Barcarena. Se até a década de 1990, o porto de Belém era emblemático da fase industrial, para a fase pós-industrial do capitalismo, são infra-estruturas como as de Vila do Conde, vinculadas ao padrão *Hub port*, que se tornam a referencia global para a circulação dos produtos finais da grande fábrica.

Estas considerações significam as mutações ocorridas no modo de acumulação, sob a crise do padrão da grande indústria fordista e a saída da crise através da adesão à globalização. O paradigma da globalização impõe a adequação das infra-estruturas de transportes em busca da integração produtiva da circulação.

Se na fase industrial os serviços portuários eram dispostos como extensão do chão fabril e isso o tornava, junto com as demais infra-estruturas (rodovias, ferrovias telecomunicações) elo de articulação entre a fábrica e os consumidores, na fase atual os serviços e as infra-estruturas também constituem instrumentos de produção. Para os países de economia mais avançada, a fase industrial que instituiu a produção em massa, gerou as condições materiais para universalização dos serviços básicos e avançados. O nível do *welfare state* possibilitou o acesso aos serviços e a um padrão de consumo precedido pela produção taylorista. Ou seja a produção industrial era destinada ao abastecimento interno, enquanto que em países como o Brasil de base econômica agro-extrativista e situado no conjunto das “economias periféricas”, as infra-estruturas foram destinadas à abastecer o mercado externo e secundariamente camadas sociais bem segmentadas, o que tornou o mercado interno limitado.

Sem acesso universalizado aos serviços básicos e sob um padrão de desenvolvimento industrial fortemente sobre-determinado pela exportação de commodities e produtos básicos de baixo custo, os cidadãos brasileiros apesar de inserir-se em processos de urbanização não alcançam equivalência quanto a inserção no sistema produtivo e portanto não se inserem em níveis de cidadania regem formais ou nas operações econômicas e regula-se pela dinâmica do mercado, opondo em favor da gestão privada à lógica do mercado através como opõe à desenvolvimento geograficamente desigual expresso na “globalização” dos mercados, utilizam-se de um discurso que racionaliza as ações econômicas buscando o consenso em torno da “necessidade” de adaptação dos espaços produtivos e do mundo do trabalho.

Tal racionalização quando aplicada à modernização do sistema portuário localizado em áreas urbanas e sob gestão estatal centralizada projeta por um lado, códigos de comunicação cultural que se infiltram nas políticas urbanas em busca de “valorização do patrimônio histórico” ou “revitalização de áreas degradadas”, presentes nos projetos de refuncionalização dos espaços portuários. Por outro lado, essa racionalização esvazia de sentido as formas tradicionais do fazer e do agir, dentro do sistema portuário, de forma a dar espaço às inovações na gestão onde os resultados apontam por um lado processos privatistas, sem nenhum vínculo sustentado comas

municipalidades, de outro lado, verifica-se a insegurança do trabalhador portuário frente à precarização das relações de trabalho e o aumento do desemprego no setor.

O projeto de modernização portuária que envolve a transferência dos fluxos de cargas do Porto de Belém para Vila do Conde em Barcarena, inscreve-se no planejamento estratégico do Estado-nação que redefine o papel do setor público na gestão estatal centralizada dos portos nacionais e nas atividades produtivas. Os vínculos estruturais que o segundo ciclo de modernização do Porto de Belém se desenvolve e alimentam da desregulamentação enquanto estratégia para alcançar a privatização. Para isso, ações de combate à ineficiência e aos custos elevados do porto estatal, são apontadas como os vetores centrais da inserção competitiva da economia do País e da cidade-região no comércio global.

Entretanto, para que a comunidade portuária possa se colocar numa dimensão competitiva, dois aspectos devem se tornar relevantes, além do investimento econômico: o primeiro é o aspecto político, que posiciona o porto num ambiente socioeconômico, hoje claramente integrado em níveis transescalares. O segundo aspecto é o social, representado na mudança que ocorre no mundo do trabalho portuário e que tem sua matriz explicativa na introdução de novos mecanismos de gestão da mão-de-obra e na especialização técnica requerida pela operação portuária.

Se durante a fase industrial, dos países mais avançados, o porto esteve inserido no espaço urbano mesmo sob isolamento do território portuário em relação à dinâmica urbana, as reconfigurações geo-econômicas da década de 1990 tiveram no Brasil e particularmente em Belém, impactos outros. Ao desestatizarem e desterritorializarem as funções produtivas do porto, tornam seu espaço vinculado à verticalização de segmentos privilegiados da produção em escala como é o caso do minério de alumínio, sem nenhum vínculo sustentado com as municipalidades. A fala do Prefeito de Belém citada anteriormente reflete esse padrão de desenvolvimento portuário.

Podemos dizer que o padrão de modernização desenhado pelo Estado brasileiro e implementado pela Companhia Docas do Pará, alimenta a recente modernização do Porto de Vila do Conde e o faz subsumindo a função produtiva do porto de Belém. Enquanto espaço que absorve o padrão do modo de produção, o porto de Vila do Conde ao se modernizar sob a influência do modelo *Hub port*, concentra as inovações tecnológicas da grande indústria de mineração e da reengenharia da indústria naval, impactando tanto no padrão da infra-estrutura

portuária, quanto sobre o número de emprego no setor. Os reflexos dos impactos sociais impactos estão expostos nos índices de desemprego urbanos e de informalidade da cidade de Belém.

Confirmamos a hipótese inicial de nossa pesquisa, quanto ao modelo de gestão da produção e do trabalho adotado pelo sistema portuário de Belém após a Lei. 8.630 de fevereiro de 1993. A nova regulação ao orientar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Sistema portuário de Belém e de Vila do Conde - PDZ/1997 reduz os postos de trabalho, fragiliza a organização dos trabalhadores e implementa um padrão conservador de desenvolvimento, tanto para o sistema portuário, quanto para as possíveis sinergias entre o porto e os territórios produtivos locais. Os resultados obtidos indicam que a execução do projeto de ampliação de Vila do Conde faz parte dos planos de redefinição do papel do Estado às atividades de gestão produtivas e de infra-estruturas.

Os levantamentos da pesquisa e nos remetem a considerar as relações entre porto e cidade, enfrentando o desafio de controlar as variáveis de um planejamento sustentado a partir das potencialidades que a cidade pode oferecer em termos de serviços para agregação de valor às cargas movimentadas. Logo, uma questão se coloca: como foi projetada a modernização portuária envolvendo os portos de Belém vila do conde na década de 90.

Ao abstrair esse processo surge como questão os processos que tornaram explícita a substituição da função produtiva do porto de Belém por investimentos que tendem à sua refuncionalização ou revitalização como área degradada para uso não portuário.

Não pretendemos negar a importância do aspecto sócio-cultural e ambiental da urbanização da orla da cidade, mas identificar as lacunas que tornaram incompatíveis as iniciativas de “recuperação urbanística” e “modernização portuária”. O equacionamento desses dois elementos alimenta o debate aqui proposto, acerca do planejamento de políticas públicas, onde os investimentos em serviços básicos, especificamente a educação, se tornam pré-requisito para a defesa de um modelo de gestão portuária enraizado nas municipalidades e com vínculos interescares efetivamente sustentados.

Do ponto de vista da produção, a ausência de um planejamento construído a partir das escalas locais e formatado intersetorialmente em busca de alcançar todas as possibilidades de externalidades positivas da modernização do setor portuário, limitou a criação das condições materiais e subjetivas para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais com poder de produção em escala no mesmo ritmo dos investimentos feitos para modernizar o porto de Vila do

Conde, cujo interesse está centrado em apenas um setor produtivo. Do ponto de vista do trabalho, as políticas públicas locais/regionais para atendimento dos serviços básicos e avançados, não acompanham a mudança acelerada na divisão internacional do trabalho, criando um abismo entre o trabalho tradicional no porto e nos demais setores produtivos e as inovações no exercício do trabalho. Um trabalho, cujo perfil atual, se funda em um “terciário avançado”, ou seja, serviços que impulsionam o desenvolvimento do porto para alcançar níveis de competitividade global. Trilhar esse caminho requer um esforço de localizar no território portuário a produção, a logística e a formação de mão de obra qualificada para responder ao novo papel das cidades-portuárias.

A moldura dessa análise evidencia a necessidade de refletir sobre que lugar é ocupado pela cidade de Belém no contexto de seu sistema portuário? Que implicações, a localização urbana e o perfil econômico da cidade de Belém têm na constituição da nova geografia que o capitalismo impõe à região? Conectar a dimensão da economia política às dimensões histórico-geográficas e sócio-culturais pode revelar toda a complexidade das formulações que nosso problema apresenta, mas ainda, ajudar a ampliar o debate sobre as inovações na gestão do trabalho portuário e no perfil de trabalhador que uma cidade-portuária requer. A significação desses processos e movimentos contribui para tornar menos sofrível senão melhorar a integração porto & cidade, que historicamente foi sendo negada e quiçá avançar no planejamento democrático das políticas de infra-estrutura e das políticas de trabalho para atender às inovações dos setores produtivos e de serviços que tem no porto um espaço de integração entre a escala local, nacional e global.

A perda de postos de trabalho se configura fator característico dos processos de modernização portuária em escala global, mas pode ser compensado com aumento de postos de trabalho no setor de logística que acompanha a modernização através de serviços prestados ao porto e à carga. O descompasso de investimentos nos diversos setores se amplia na relação com o porto que está inserido nos territórios locais traduzido na competitividade” enquanto variável principal dentro do processo de reestruturação produtiva. O poder local não apresenta resistência a esse projeto de reestruturação. Neste sentido, se estruturam consensos que impõem limites à “cidadania” local, que se vê impactada pelo desemprego estrutural neste setor. Portanto a competitividade se sobrepõe a variável do trabalho. Logo, a dinâmica da modernização portuária, dada em um contexto de desemprego e precarização do trabalho revela a incompatibilidade de

arranjos de “modernização do porto”, “recuperação urbanística” e manutenção e/ou aumento dos níveis de emprego, como elementos constitutivos de um padrão de cidade-portuária.

Passa-se, assim, de resultados competitivos, que exaltam os individualismos a ponto de ameaçar a consistência da ligação que sustenta um arranjo limitado de contrato social que oferece condições de vida ao trabalhador portuário, para uma condição onde a questão do trabalho, do emprego, da ocupação, da mobilidade social se torna grave, principalmente em países como o Brasil, pois aponta a necessidade de construção de políticas públicas altera a rota de colisão em que a competitividade a cidadania foram postas, pelo vínculo que prende a reestruturação ao capital especulativo e pouco produtivo, não só do ponto de vista econômico, mas, sobretudo do ponto de vista social, político e cultural.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri, ARRETCHE, Marta: O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M.L.W. (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

ACEVEDO MARIN, Rosa E.; CHAVES, Ernani. Imagens de Belém: paradoxo de modernidade e cultura na Amazônia. In: XIMENES, Tereza (Org.). *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia* 21. Belém: NAEA, 1997.

ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ANTUNES, Ricardo et al. *Neoliberalismo trabalho e sindicatos: reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 1998.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro, FIGUEREDO, Mariana Leite. Reestruturação Produtiva, ação sindical e respostas operárias na indústria de linha branca. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 18, Caxambu, 2003.

BARROS, Flávia (Org.) et al. Rede Brasil, sobre instituições financeiras multilaterais: as estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil. Rede Brasil. Brasília, 2001.

BAUDOIN, Thierry. A cidade portuária na mundialização. In: COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). *Cidades e portos: os espaços da globalização* Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BECATTINI, Giacomo. Os distritos industriais na Itália. In: \_\_\_\_\_. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BELÉM. Câmara Municipal de. *Requerimento apresentado à Câmara Municipal de Belém solicitando sessão especial para discutir o processo de estadualização da CDP*. Belém, 2003a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Carta aprovada pela Câmara Municipal de Belém na sessão ordinária do dia 12 de março de 2003*. Belém, 2003b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL (BRASIL). Cooperação Técnica do PNUD. *Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local, Recife, 2000*.

BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. *Local y Global*. [S. l.]: Taurus, 1998.

BORÒN, A. Atilio, SADER, Emir, GENTIL Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Tradução Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Territórios produtivos, empresas multinacionais e estado nas logísticas mundiais. In: MONIÉ, Frederic, SILVA, Gerardo (Org.). *A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BOUTANG. Yann Moulier. O Território e as políticas de controle do trabalho no capitalismo Cognitivo. In: COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez; SILVA, Gerardo (Org.). *Capitalismo Cognitivo: trabalho, rede e inovação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

\_\_\_\_\_. Territórios produtivos, empresas multinacionais e estados na logística mundiais. In: MONIÉ, Frederic, SILVA, Gerardo (Org.). *A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BRASIL. Decreto 3.048, de maio de 1999. Dispõe sobre o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1999. Disponível em: < <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1999/3048.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 1.596, de 17 de agosto de 1995. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a Criação dos Portos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/segemopo/8630.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Manual trabalho portuário e ementário*. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.apsfs.sc.gov.br/isps/documentos/012-manualtrabalhadorportuario.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes. Empresa Brasileira de Planejamento de transportes. *Relatório Síntese*. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Portos para um novo milênio: relatório programa de desestatização dos portos*. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Acuerdo marco de comércio e inversion) In: \_\_\_\_\_. *MERCOSUL: legislação e textos básicos*. Brasília, DF, 1998.

BRITO, Daniel Chaves. *A modernização da Superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia*, Belém: UFPA: NAEA, 2001. 266 p.

BUSSINGER, Frederico. *Europa 20020: um mega-plano estratégico de transportes*. Disponível em: < <http://www.transport.gov.br>>. Acesso em: 22 de maio. 2004.

CARMO, Eunápio Dutra do; CASTRO, Edna Maria Ramos de. *Gestão do trabalho na indústria de alumínio ALBRAS: a noção de qualidade e os seus interlocutores* 1997. 256 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

CASTELLS. Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

\_\_\_\_\_. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

\_\_\_\_\_. *Cidade, democracia e socialismo*. Tradução de Gloria Rodrigues. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTRO. Edna Ramos de. Racionalidade e novos padrões na gestão do trabalho em grandes empresas na Amazônia. In: MAGALHÃES, Sonia Barbosa; BRITO, Rosyan Caldas; CASTRO, Edna Ramos (Org.). *Energia na Amazônia*. Belém: MPEG, 1996.

CÊSAR, Donizete. Camelô vira indispensável para a economia de Belém. *O Liberal*, Belém, set. 2003.

CHESNAIS, François (Coord.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.) *Cidades e Portos: os espaços da globalização* Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

\_\_\_\_\_. Cidades na terceira Itália. In: *Cadernos IPPUR*.v.10, n. 1 jan./jul 1996 p, 37-48.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e Cidadania: produção e direitos na era da globalização*, 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. et al. *A Cidade estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COELHO. Maria Célia Nunes et al. (Org.): *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: NAEA, 2001.

COLLIN, Michele. A evolução do estatuto dos portos na Europa. In: COCCO, Giuseppe, SILVA, Gerardo (Org.). *Cidades e Portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

\_\_\_\_\_. (Org.) Ville Portuaire, acteur du développement durable. L'*Harmattan*, In: CONSENZA, Fabiano Domingos. *Aspectos trabalhistas da lei dos portos*. Belém, 1994.

CONSENZA, Fabiano Domingos. *Aspectos trabalhistas da lei dos portos*. Belém, 1994. Mimeografado.

CONVENÇÃO nº 137 da OIT, Genebra, 27 de junho de 1973.

COMPANHIA DAS DOCAS DO PARÁ. *Informativo*. ano 11, n. 133. Belém, ago. 2002.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Belém (PDZ)*. Belém, 1997.

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão*. Belém, 2001.

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão*. Belém, 2001.

CORIAT, Benjamim. *El taller y el robot: ensaios sobre el fordismo y la producción en masa: en la era de la eletronica*. Espanha: Espanâ editores, 1991.

CORSANI, Antonella. Capitalismo cognitivo: trabalho redes e inovação. In: BOUTANG, Yann Moulier (Org.). *Capitalismo cognitivo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. (Coleção espaços do desenvolvimento).

COX. Kevin R. Globalization, competition and politics of local economic development. *Urban Studies*. v. 32, n.2, 213-224, 1995.

D'INTIGNANO, Béatrice Majnoni. *A Fábrica de desempregados*. Tradução Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

DI PAOLO, Darcy Flexa. *Os Estivadores do Pará no movimento sindical brasileiro: um estudo sociológico*. Belém: CEJUP; CEPAS, 1986. 203 p.

\_\_\_\_\_. *O trabalhador da Estiva: um estudo sociológico sobre os estivadores do Pará*. Belém: CEPAS, 1981.

DI PAOLO, Pasquale. *A mediação política em Belém do Pará: um ensaio de sociologia política*. Belém: UFPA, 1998. 110 p.

DEECK, Helmut; LÄPPLE, Dieter. Os portos marítimos alemães no período da reestruturação. In: COCCO, Giuseppe ; SILVA, Gerardo (Org.) *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 6. ed. Porto Alegre: Globo, 1984

FILHO TEIXEIRA. *Jaime gerenciando conhecimento*. Rio de Janeiro: SENAC, 2000.

\_\_\_\_\_. Sobre o significado do trabalho nas organizações atuais. Rio de Janeiro: SENAC, 2000.

GALVÃO, Alexandre P. A Impostura do porto de Sepetiba. In: COCCO, Giuseppe (Org.) *A cidade estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_.et al. *A cidade estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 225 p.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2001.

GRUPO Executivo para Modernização dos Portos (breve histórico). Disponível em: <<http://www.segempo.mar.mil.br/gempo.htm>>. Acesso em: 20 out. 2003.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2003, 12<sup>a</sup> ed

IBAMA. *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira*. Brasília, DF, 2000.

IDRIUNAS, Luiz. Disponível em: <[www.aesetorial.com.br/transporte/especial/2001/nov/28.htm](http://www.aesetorial.com.br/transporte/especial/2001/nov/28.htm)> Acesso em: 28 nov. 2001.

KLINK, Jeroen Johannes. *A Cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KREKELS, Anton. Rotterdam: As Relações entre porto e Cidade. In: COCCO, Giuseppe, SILVA, Gerardo (Org.) *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Tradução de, Ruy Jungmann, Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1985.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Tradução Maria Helena Rauta Ramos; Marilene Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

O LIBERAL. Belém. 15 mar. 2003

LOJKINE Jean. *Tabu da Gestão: a cultura sindical entre contestação e proposição*. Tradução Maria Helena Rauta Ramos; Jean Robert Weissaupt. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LLOVERA. Joan Alemany. Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária”. In: GERALDO, Silva; COCCO, Guiuseppe. *Cidades e portos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LUZ, Elias. Pará aumenta exportações em 21, 57%: resultado do quadrimestre. *O Liberal*, Belém, jun. 2003.

MAJNONI D’INTIGNANO, Béatrice. *A fábrica de desempregados*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

MAR de oportunidades: empresas de apoio marítimo comemoram resultado da licitação da Petrobrás e vislumbram aumento de demanda com substituição de barcos estrangeiros. *Revista “Portos e Navios*, ago. 2002.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Os desafios da gestão municipal democrática: desenhando a cidade do terceiro milênio*. Belém, 1997- 2000.

MARTINS, Marcelo Jaques, SILVA, Renato Luis Cordeiro da. *Aspectos atuais da movimentação de contêineres: análise e perspectiva*. 2001. 86 f. Monografia (Graduação em Engenharia Civil), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

MONIÉ, Frederic. Planejamento Territorial, Modernização Portuária e Logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, Frederic, SILVA, Gerardo (Org.). *A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

NAZARÉ, Ramiro Fernandes. *A globalização, o transporte e a Amazônia brasileira*. Belém: CEJUP, 2001

\_\_\_\_\_ *A Amazônia e suas hidrovias*. Belém: Grafisa, 1986.

NEPSTAD, Daniel et al. Os custos ambientais para a Amazônia. *Revista avança Brasil*. Belém: Gráfica Alves, 2000.

NETO MIRANDA. *O poder da cidadania: globalização X qualidade de vida*. 2. ed. Belém: UFPA, 2002. 313 p.

PENTEADO, Antonio Rocha. *O sistema portuário de Belém*. Belém: EDUFPA, 1973. (Coleção Amazônia. Série José Veríssimo).

PRADO, Sérgio. *Aspectos federativos do investimento estatal*. São Paulo: IESP;FUNDAP, 1994.  
POCHMAN, Marcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 2002.

PORTO, Marcos Maia. *Desenho institucional e modelos de gestão: o caso brasileiro*. In RICHARDSON Harry W. *Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RELATÓRIO Global do Projeto Interinstitucional: O Porto de Sepetiba: cenários, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro: LABTEC;UFRJ, 1999.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS. Associação nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento urbano e Regional. [s.l]:Marco Aurélio, 2001.

RODRIGUES, José; VAZ, José Pascoal. *Porto de Santos: uma década de transformações (1990-1999)*. São Paulo: Universidade do Instituto Superior de Educação Santa Cecília, 2001. Relatório de pesquisa

ROO, Priscilla de. Marselha-Fos: reestruturação Portuária e Planejamento Metropolitano. REVISTA: Portos e Navios. Agosto, 2002.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento local pelo prisma das Cidades: os contratos de aglomeração na França. In: MONIÉ, Frederic, SILVA, Gerardo (Org.). *A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SALAMA, Pierre. A Financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1989.

SARGES, Maria de Nazaré. *Belém: riquezas produzindo a Belle-Époque (1870-1912)* Belém: Paka -Tatu, 2000.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: StudioNobel, 1998. (Coleção Megalópoles).

SEASSARO, Loredana. O Sistema Portuário Italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade. In: COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, Antonio. Definição sobre a CDP deverá sair em 30 dias. *O Liberal*, Belém, mar. 2003.

SILVA, Gerardo, COCCO, Giuseppe (Org.): *Cidades e Portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SIQUIRA, Frank. Medições comprovam viabilidade de superporto. *O Liberal*, Belém, out. 2003.

\_\_\_\_\_. Pará tem mais de 400 mil sem emprego formal. *O Liberal*, Belém, set. 2003

\_\_\_\_\_. Planejamento estratégico da Vale ignora o Pará. *O Liberal*, Belém, fev. de 2003.

\_\_\_\_\_. Relatório secreto de 1975 atesta farsa contra o Pará. *O Liberal*, Belém, nov. de 2003.

\_\_\_\_\_. Terminal de contêineres consolidará Vila do Conde como um dos mais eficientes portos do país. *O Liberal*, dez. 2002.

SOARES, Rita. No Pará, 10% mais ricos concentram 51% da renda. *O Liberal*, Belém, jan., 2004.

SOJA, Edward W. Geografias pós-modernas: a afirmação do espaço na teoria social crítica. Tradução Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

STARR, Jonh T; SLAK, Brian. *Porto como porta de entrada: discutindo a concepção tradicional*. In: COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.) *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

STORPER. Michel. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Org.) *Globalização, fragmentação e reformas urbanas: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1994, p. 23-63.

THADEU, Raul. Pioram chances de emprego em Belém. *O Liberal*, Belém, ago. 2003.

TRINDADE, José Raimundo. *A metamorfose do trabalho na Amazônia: para além da mineração* Rio do Norte. Belém: NAEA, 2001.

URANI, André. COCCO Giuseppe, GALVÃO, Alexander Patez (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Tradução de Frederic Monié, Eliana Aguiar, Siene Maria Campos. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

VAINER, Carlos Bernardo. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* Rio de Janeiro: IPPUR;UFRJ, 1999.

VELTZ. Pierre. *Mondialization Villes et Territoires. L'économie D'archipel. Presses universitaires de france*. 2. ed.1997.

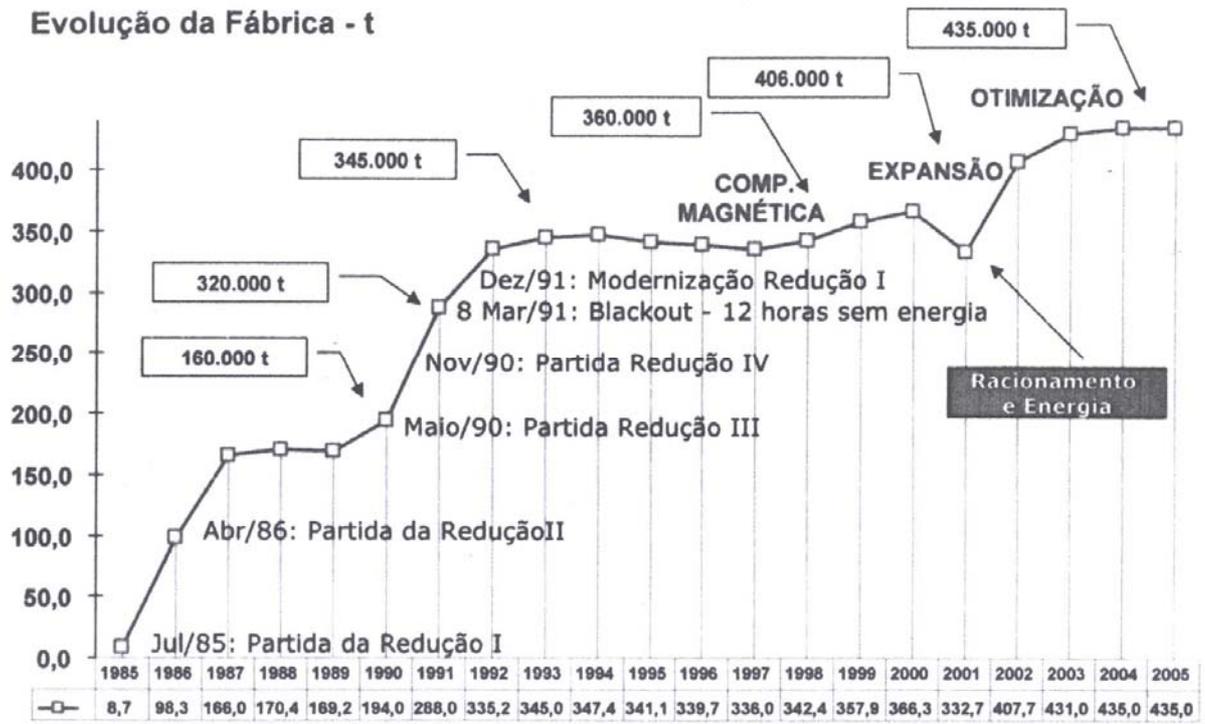
VIANA JUNIOR, Aurelio (Org.) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Brasília, DF,: IPEA, 1998.

ZAGHETO, Sônia. UFPA fará projeto para superporto da tijoca. *O Liberal*, Belém, nov. 2003.

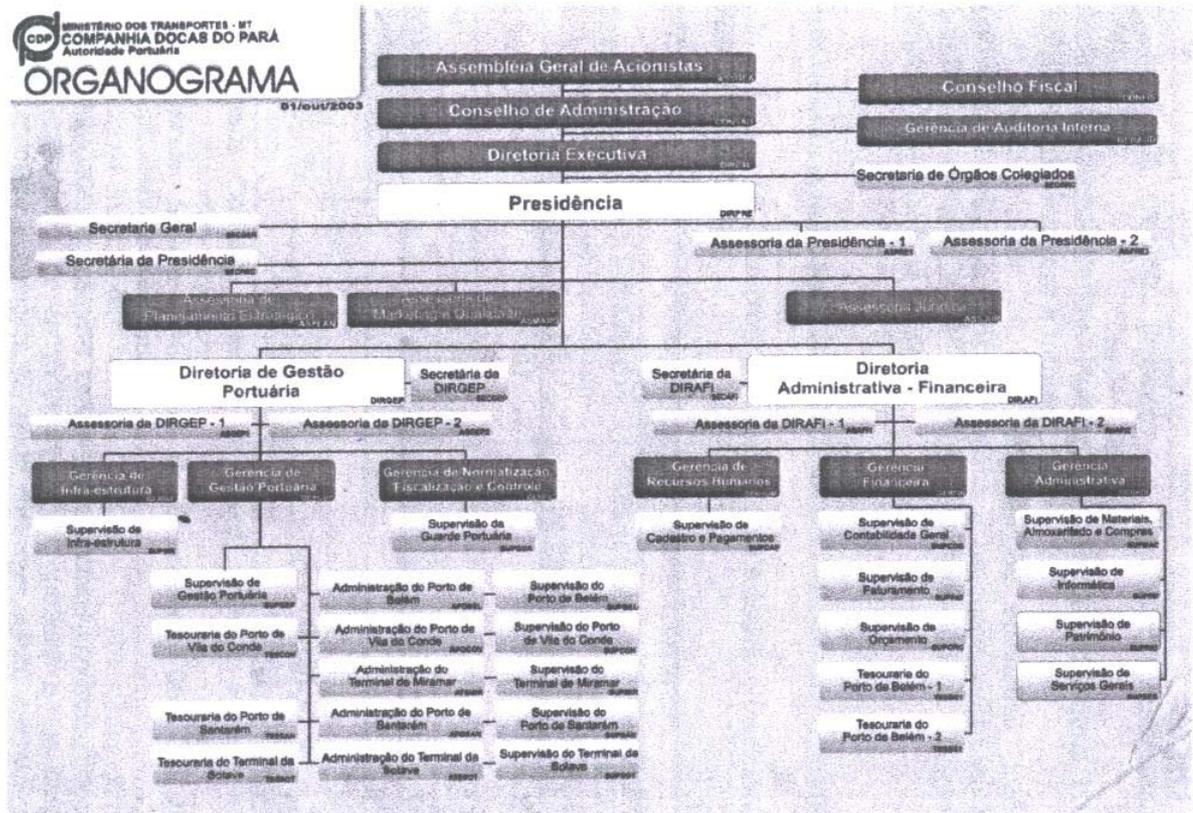
XIMENES, Tereza. (Org.) *Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável: uma contribuição para a Amazônia* 21. Belém: NAEA, 1997.

## **ANEXOS**

ANEXO A- Gráfico de Evolução da Fábrica



ANEXO B - Organograma da Companhia das Docas do Pará



Fonte: CDP (2001)

ANEXO C- Tabela com o Número de Empreendimentos Formais por Setor Econômico no Pará e no Município de Belém 1996-1998;

NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS FORMAIS POR SETOR ECONÔMICO NO PARÁ E NO MUNICÍPIO DE BELÉM - 1996/1998

Setores	Empreendimentos			Empreendimentos			Variação percentual	
	1998			1996			no período 1998/1996	
	Pará	Belém	Part. Bel./Pará	Pará	Belém	Part. Bel./Pará	Pará	Belém
Primário	746	206	27,61	685	227	33,14	8,91	- 9,25
Secundário	5.706	1.859	32,58	4.974	1.857	37,33	14,71	0,11
Terciário	34.673	14.588	42,07	29.583	13.827	46,74	17,20	5,50
Total	41.125	16.653	40,49	35.242	15.911	45,15	16,69	4,66

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Cadastro Empresarial Brasileiro - 1998

Tabulação e Cálculo: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão - SEGEP/Depto. de Pesquisa e Informação

Nota da SEGEP: Setor primário engloba as atividades produtivas relacionadas a agropecuária. O setor Secundário engloba a produção industrial, incluso o segmento da construção civil e serviços industriais de utilidade pública. O Setor Terciário abrange os segmentos, comercial e de serviços.

**Produto Interno Bruto - PIB**

Produto Interno Bruto (1) a preço de mercado para o Estado e municípios da Região Metropolitana de Belém - 1994/1999

Estado/Municípios	1994		1999(2)	
	PIB a Preço de Mercado em R\$1,00	Participação Percentual no Estado	PIB a Preço Mercado em R\$ 1,00	Participação Percentual no Estado
Pará	8.285.517.912	100,00	16.631.086.773	100,00
Belém	3.253.814.025	39,27	4.289.157.279	25,79
Benevides	64.386.760	0,78	104.775.847	0,63
Ananindeua	397.083.446	4,79	846.522.317	5,09
Marituba (3)	-	-	24.946.630	0,15
Stª Bárbara do Pará	9.685.770	0,12	36.588.391	0,22
Demais Municípios	4.560.547.911	55,04	11.329.096.310	68,12

Fonte: Secretaria Executiva Estadual de Coord. Geral e Planejamento/Dptº de Estatística Estadual/Grupo de Contas Regionais

Elaboração Cálculo: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão - SEGEP/Depto. de Pesquisa e Informação

(1) Produto Interno Bruto a preço mercado (Pib pm) – O PIB resulta do cálculo da produção bruta de todas as atividades econômicas com seus respectivos impostos deduzindo as transferências de rendas (p.ex. pagamento de aposentadorias), os subsídios e as despesas realizadas para a realização da produção econômica. (2) Dado preliminar sujeito a retificação.(3) Município instituído em 1996.

## ANEXO D- Arrecadação de ICMS por setor de atividades em Barcarena

## ARRECAÇÃO DE ICMS POR SETOR DE ATIVIDADE EM BARCARENA

1995 – 1998

ANOS	PRIMÁRIO (R\$)	SECUNDÁRIO (R\$)	TERCIÁRIO (R\$)
1995	21.607,53	21.688.439,35	508.550,45
1996	89.518,86	14.552.263,74	4.284.138,63
1997	306.139,41	530.184,30	5.640.450,90
1998			5.496.928,57

**FONTE:** Secretaria Executiva de Estado da Fazenda SEFA/ Tabulação da Secretaria Executiva de Planejamento/SEPLAN, 2000.

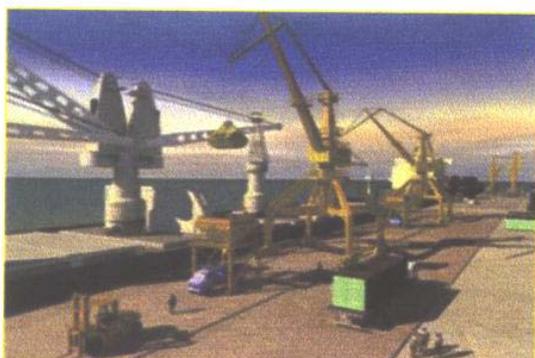
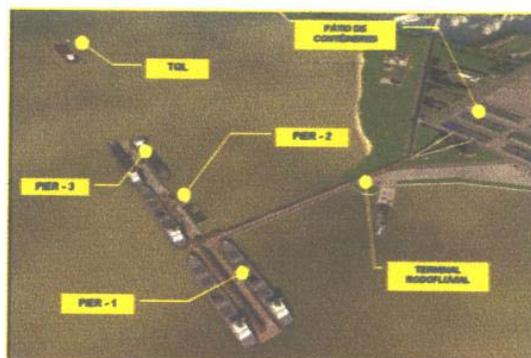
## TRANSFERÊNCIA DO IPI EXPORTAÇÃO, ICMS E FPM DE BARCARENA

1995- 1998

Anos	Transferência do IPI exportação (R\$ 1,00)	Transferência do ICMS (R\$ 1,00)	Transferência do FPM (R\$ 1,00)
1995	-	5.992.518,00	2.311.973,00
1996	-	6.953.397,41	2.615.624,24
1997	763.638,48	6.703.302,59	2.609.913,25
1998	705.028,97	6.851.736,80	3.180.279,67

**FONTE:** SEFA/ Tribunal de Contas da União/ Tabulação SEPLAN. Dptº de estatística, 2000.

## ANEXO E - Relatório Fotográfico

**Complexo de Alumínio – Vila do Conde****Carregamento de Alumínio – Vila do Conde****Pátio de Contêineres****Zonamento do Porto de Vila do Conde****PÍER de Embarque****PÍER de Embarque**

Fonte: CDP (2001)



**Área de Revitalização do Ver-o-Rio**



**Porto de Belém**



**Área de Revitalização Estação das Docas**



**Galpão 1,2 e 3 do Porto de Belém**



**Área de Contêineres**



**Área Desativada do Porto de Belém**

**Fonte: CDP**