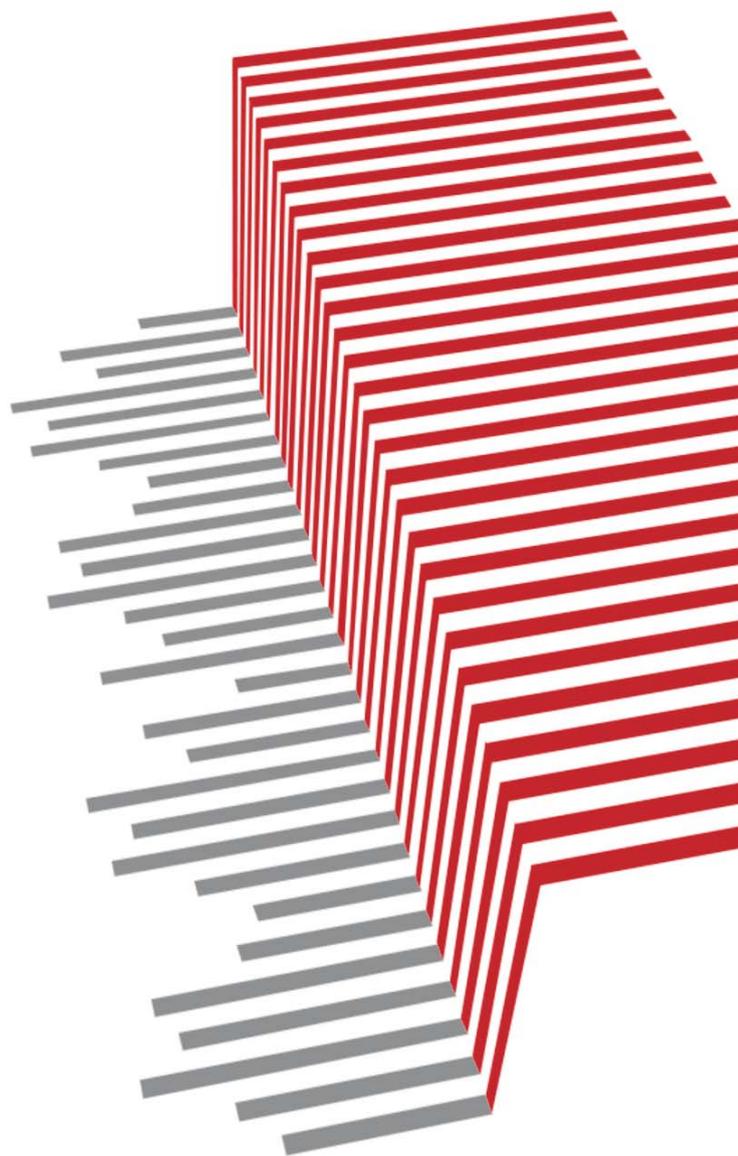


# **CIDADE - PORTO.**

Dinâmicas Espaciais e Planejamento Intra-urbano.



Mariana Fontes Pérez Rial  
orientação: profa. dra. Rebeca Scherer

## **CIDADE - PORTO.**

Dinâmicas Espaciais e Planejamento Intra-urbano.

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

área de concentração:  
Planejamento Urbano e Regional

**Mariana Fontes Pérez Rial**  
orientação: profa. dra. Rebeca Scherer

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

ASSINATURA:

E-MAIL:

Rial, Mariana Fontes Pérez

R481c Cidade-porto: dinâmicas espaciais e planejamento intra-urbano / Mariana Fontes Pérez Rial. - - São Paulo, 2008.  
292 p. : il.

Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.  
Orientadora: Rebeca Scherer.

1.Cidades portuárias 2.Planejamento territorial urbano  
I.Título

CDU 711.553.4

# FOLHA DE APRESENTAÇÃO

MARIANA RIAL

## **CIDADE-PORTO. Dinâmicas espaciais e planejamento intra-urbano**

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

### **Banca Examinadora**

Presidente Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_ assinatura

1° Examinador Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_ assinatura

2° Examinador Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Instituição \_\_\_\_\_ assinatura

São Paulo, 2008



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, em particular

à Prof.a Dr.a Rebeca Scherer, por sua orientação insubstituível e pelo companheirismo de todos estes anos:

às Prof.as Dr.as Maria Laura Silveira e Sueli Shiffer, pelas colaborações importantes durante a qualificação:

a Matheus Gaspar pela diagramação exemplar:

a Solange Rial pela revisão urgente e ainda assim impecável:

a Afonso Costelucci pelas informações precisas sobre a área da logística:

aos colegas da CODERJ e da CODESP, da SEPLAN e da AGEM, por sua atenção.



## RESUMO

O presente trabalho sistematiza as principais questões relacionadas ao processo de urbanização das cidades portuárias durante as décadas finais do século XX, de modo a compreender as transformações sócio-espaciais, face às determinações econômicas e tecnológicas surgidas ou enfatizadas no período, considerando as especificidades locais. Procura também explicitar a maneira como estas questões vêm sendo apreendidas pelas ações de planejamento desenvolvidas para tais cidades.

A análise de projetos urbanos realizados em algumas cidades portuárias, embasados pelas teorias de planejamento vigentes, evidencia uma tendência a estabelecer-se como concentradora da relação porto-cidade a questão da reincorporação ao tecido urbano de áreas correspondentes a etapas tecnológicas anteriores e, conseqüentemente, considerar estas áreas o foco único das intervenções.

Partindo da convicção de que a questão destas áreas, chamadas obsoletas, não é a única a ser enfrentada por estas cidades, nem tampouco está desvinculada das demais que se materializam no espaço do porto, busca-se a partir da presente pesquisa, expor quais outras influenciam na dinâmica atual entre cidade e porto, focando especialmente naquelas ligadas ao espaço operacional, de modo a criar uma base multidisciplinar de conhecimento que possa oferecer ao planejamento intra-urbano uma visão de conjunto, assim como destacar o papel da teoria e do método nas etapas de planejamento precedentes à elaboração das propostas.

## ABSTRACT

The present work systematizes the main questions related to the port city's urbanization process throughout the last decades of the 20th century, in order to comprehend the socio-spatial transformations regarding the economic and technological determinations of the period, both new and the emphasized, and considering their local specificities. It also aims to explicit how these questions have been taken into consideration by urban planning actions carried out in these cities.

The analysis of recent urban plans for port cities, and based upon current planning theories, shows the tendency of reducing the port-city's relation issue to the reincorporation of obsolete structures to the city's urban fabric, and, consequently, considering it the only focus of interventions.

Supported by the conviction that this is not the only issue to be faced by these cities, nor is detached from the many others materialized on the space of the port, we intend, through the present research, to establish what questions influence today's port-city dynamic, aiming particularly those related to the operational space, in order to create a multidisciplinary base that can offer intra-urban planning a broader view. It's our goal, as well, to highlight the role of theory and method on the planning process precedent to the proposal phase.



INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 -	31
A construção da relação porto-cidade como questão	
1.1 desenvolvimento comercial e as cidades	33
1.2 o processo de desenvolvimento dos portos brasileiros	69
CAPÍTULO 2 -	
2.1 Portos atuais. Mudanças tecnológicas e implicações da containerização	85
2.1.1 As cargas. Tipos de carga e seus respectivos sistemas de transporte. Métodos de unitização, o contêiner.	89
2.1.2 Os portos	98
2.1.3 Modelos de gestão para os portos e o planejamento urbano	105
2.2 Os portos no Brasil	113
2.2.1 O Brasil na rede de comércio internacional	116
2.2.2 Tipos de carga e especificidades locais	123
2.2.3 A questão do hubport na América Latina	130
CAPÍTULO 3 -	
Planejamento intra-urbano hoje nas cidades portuárias	139
3.1 Contextualização do modelo	141
3.2 Projetos urbanos e grandes portos internacionais.	
3.2.1 Roterdã	156
3.2.2 Barcelona	174
3.2.3 Buenos Aires	193
3.2.4 Xangai	207
CAPÍTULO 4 -	217
Os portos e o planejamento urbano no Brasil	
4.1 Santos	219
4.2 Rio de Janeiro	242
CONCLUSÃO	265
BIBLIOGRAFIA	279



INTRODUÇÃO





O que move a pesquisa da arquitetura e do planejamento urbano é a possibilidade de reunir o conhecimento disponível para embasar o passo seguinte, a etapa propositiva. O objetivo da pesquisa deriva então, do objetivo do projeto ou plano, que vem primeiro, mesmo que nem sempre estejam a cargo dos mesmos profissionais.

Se pensarmos numa rede complexa que interliga profissionais e equipes de profissionais, é possível relacionar as pesquisas às necessidades de projeto e planejamento urbano de determinada sociedade detectada por essa rede, para que assim possam orientar tais projetos<sup>1</sup>. A consciência desta relação pesquisa-prática profissional-papel social<sup>2</sup> deve orientar a pesquisa desde a escolha do tema, até sua conclusão, e garante sua pertinência.

É neste sentido que o trabalho procura compreender o processo de urbanização de algumas das cidades portuárias brasileiras, para que esta compreensão possa colaborar com projetos ou planos subseqüentes.

As cidades portuárias se caracterizam por abrigar um tipo de equipamento urbano que é simultaneamente infra-estrutura local e parte integrante de redes de distribuição/circulação da produção em diferentes escalas, regional, nacional ou internacional. Do ponto de vista físico, este equipamento se concretiza num conjunto diverso e organizado de estruturas urbanas com características próprias, sobretudo uma indefinição de limites e espraiamento, constante. Estes dois aspectos influenciam, a cada etapa, a relação entre a cidade e o porto.

Se historicamente esta relação apresentou às cidades diversas questões e impasses, as características da etapa atual do modo de produção põem em destaque o equipamento que é o porto. Fazem também sobressair seu papel nas escalas local e nacional, mais do que em etapas precedentes, assim como ao mesmo tempo levam as questões de integração e conflito entre cidade e porto a uma nova escala.

---

1 Em geral, e cada vez com mais freqüência, estas necessidades encontram pontos de contato entre as sociedades contemporâneas, permitindo extrapolar a idéia de rede ao âmbito internacional, o que se comprova pelo número de intercâmbios, órgãos de pesquisa internacionais e financiamentos entre países.

2 É preciso lembrar que social não significa assistencial, e portanto pertinência social considera a sociedade como um todo, considerando ainda os conflitos nela presentes.

Estas características estão ligadas às mudanças enfrentadas tanto pela atividade portuária como de modo geral pelas sociedades a partir da segunda metade do século XX e, sobretudo, em suas décadas finais, como as novas maneiras de produzir, a escala crescente de trocas e as novas possibilidades tecnológicas, entre outras. Milton Santos destaca o papel privilegiado da circulação entre as etapas da produção a partir da conformação do que o autor chama de meio técnico-científico-informacional: “Não basta, pois, produzir. É preciso por a produção em movimento. Em realidade, não é mais a produção que preside à circulação, mas é esta que conforma a produção” (SANTOS, 1996: 274)<sup>3</sup>.

Também ao longo da história, diferentes intervenções urbanísticas e políticas públicas de planejamento procuraram lidar com as questões entre cidade e porto, de acordo com as possibilidades de cada época e lugar. Desde a década de 1980, e face às mudanças acima mencionadas, que serão discutidas ao longo do trabalho, as cidades portuárias têm adotado um modelo de intervenção surgido a partir de algumas experiências do período. Ainda que, em cada uma, esta adoção se dê com mais ou menos força, e de acordo com as especificidades locais, sua ênfase, a nosso ver, é dada de modo geral à reintegração de áreas do porto correspondentes a etapas anteriores da maneira de produzir e a tecnologias superadas, que em determinados casos, não são mais utilizadas como espaço produtivo pela atividade portuária.

Apesar de sua importância para as cidades portuárias em geral, particularmente crucial para algumas, destacamos que reduzir a relação do equipamento “porto” com a cidade que o abriga à reintegração destas determinadas áreas, chamadas freqüentemente “obsoletas”<sup>4</sup>, nos parece uma aproximação que não responde ao conjunto de questões materializadas nestas cidades. Consideramos importante que o planejamento intra-urbano tenha presente a totalidade das relações sociais e as características de cada formação social, além das especificidades de sítio e situação de cada cidade a que se refere, o que proporciona às iniciativas de intervenção uma visão de conjunto essencial.

---

3 SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 1996.

4 Ao longo do trabalho discutiremos a validade da caracterização indiscriminada destas áreas como obsoletas; entretanto, para uma discussão aprofundada do termo, da ideologia que o cerca e de sua relação com a “renovação urbana”, ver WEBER, R. *Extracting value from the city: Neoliberalism and urban redevelopment*. In: BRENNER, N. & THEODORE, N. **Spaces of Neoliberalism**, Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

A observação desta orientação e a convicção de que esta questão não é a única a ser enfrentada pelas áreas portuárias ou mesmo por estas cidades ou regiões, nem tampouco está desvinculada das demais, é a origem da presente pesquisa. Para tanto, valemo-nos da premissa estabelecida por Scherer: “A problematização dos contextos que passam a se constituir em questões ou problemas a serem resolvidos pelo planejamento é socialmente determinada, isto é, varia no tempo, no espaço, e segundo as classes sociais que a instituem como tal. A maneira como as questões são percebidas determina a estratégia para a solução delas, portanto a perspectiva sob a qual o pesquisador se coloca é determinante para o encaminhamento das questões” (SCHERER, 1991: 13)<sup>5</sup>.

Assim, a partir da concepção da urbanização como um processo social (REIS FILHO, 1968; SCHERER, 1994)<sup>6</sup>, e portanto localizado no tempo e no espaço, procuramos elencar quais as outras questões surgidas ou enfatizadas<sup>7</sup> pelas mudanças da atividade portuária, determinantes da urbanização destas cidades, por sua vez compreendidas através de sua inserção nas diferentes **formações econômico-sociais**. O objetivo do estudo é, assim, procurar compreender, a partir do conceito de **totalidade**, as relações presentes e materializadas no espaço destas cidades, bem como suas **possibilidades futuras**, que vão além da consideração isolada das chamadas áreas “obsoletas”.

### **Conceitos de Totalidade e Formação Econômica e Social**

Os conceitos de totalidade e de formação econômica e social, que correspondem parcialmente à base teórica do presente trabalho, formam parte da teoria marxista e foram trabalhados com relação ao espaço por autores como Henry Lefévre (1969, apud MARTINS, 1991), Milton Santos (1979), David Harvey (1980) e José de Souza Martins (1991).

---

5 SCHERER, R. *Da intervenção na cidade ao planejamento urbano*. Grupo de Estudos Urbanos IEA-USP, 1991.

6 REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana no Brasil (1500-1720)**. São Paulo: Perspectiva, 1968.

7 Ao expor a metodologia marxista presente em seu trabalho com planejamento urbano, Scherer destaca que: “(a metodologia) constitui um instrumento importante para o estudo dos processos de mudança social na medida em que incorpora como dados significativos para a explicação tanto os aspectos emergentes, quanto os aspectos recorrentes na verificação dos fenômenos”, SCHERER, R. **Sistematização Crítica do Conjunto dos Trabalhos**. São Paulo: Tese de Livre-Docência, FAUUSP, 1994.

David Harvey, citando Piaget a respeito do conceito de totalidade de Marx, define que a totalidade é constituída pela relação estrutural entre seus elementos. “As relações entre elementos dentro da estrutura são por isso olhadas como expressando certas regras de transformação através das quais a própria totalidade vem a ser transformada. Em outras palavras, a totalidade está em curso de ser estruturada pela elaboração das relações em seu interior”.(HARVEY, 1980: 249)<sup>8</sup>. Para Marx, a totalidade é constituída através das relações, que são primárias, o “todo” é conseqüente. Harvey explica que as relações (dentro da totalidade) mostram certas regras de transformação, e a estrutura formadora da totalidade é uma estrutura em transformação.

“A totalidade busca moldar as partes de modo **que cada parte funciona para preservar a existência e a estrutura geral do todo**. O capitalismo, por exemplo, busca moldar os elementos e relações dentro de si mesmo, de tal modo que é reproduzido como um sistema em processo (...) a pesquisa deve dirigir-se para a descoberta das regras de transformação pelas quais a sociedade está constantemente sendo reestruturada”. (HARVEY, 1980: 250).

O autor aponta que totalidade não é o mesmo que estrutura, mas sim que inclui estruturas (as da base econômica, e as que configuram a superestruturas, ou seja, as políticas, jurídicas, ideológicas, etc), separadas dentro da totalidade. “O significado de uma ação observável (...) é estabelecido pela descoberta de sua relação com a estrutura mais ampla da qual ela é uma parte. (...) Uma estrutura pode ser definida, por isso, como um sistema de relações internas que está em processo de ser estruturado através da operação de suas próprias regras de transformação”. (HARVEY, 1980:251).

Entretanto, o conceito de totalidade exposto acima não nos é suficiente, a menos que relacionado ao de formação econômica e social, uma vez que para considerarmos as relações estruturais entre as partes, é necessário ter em mente que estas não se dão de forma homogênea no espaço. Assim, apreendemos de Milton Santos que a formação econômica e social é o conceito-chave para as análises espaciais. Podemos compreendê-la como a realização concreta de determinadas possibilidades do modo de produção num local e período específicos; ou ainda a maneira particular de expressão local do modo de produção num momento determinado (SANTOS, 1979; ARROYO, 2001). É a formação econômica e social que nos dá, segundo Lefévre, a noção de desenvolvimento desigual (LEFÉVRE, apud

8 HARVEY, D. **Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MARTINS, 1980).

Segundo Santos, o conceito de formação social permite, assim, estudar sociedades concretas, e não a sociedade em geral. “O interesse dos estudos sobre as formações econômicas e sociais está na possibilidade que eles oferecem de permitir o conhecimento de uma sociedade na sua totalidade e nas suas frações, mas sempre um conhecimento específico, apreendido num dado momento de sua evolução. O estudo genético permite reconhecer, a partir de sua filiação, as similaridades entre as formações econômicas e sociais, mas isso não é suficiente. É preciso definir a especificidade de cada formação, o que a distingue das outras e, no interior da FES, a apreensão do particular como cisão do todo, um momento do todo, assim como o todo reproduzido numa de suas frações”. (SANTOS, 1979: 12).

Percebemos já em Santos a relação entre a formação econômica e social e o tempo, que é diferente para cada uma delas. José de Souza Martins, em seu estudo sobre o trabalho de Henry Lefévre, também trabalha o conceito de formação econômica e social ligado aos diferentes tempos: “Essa noção (a de formação econômico-social) já carrega consigo, na descoberta de Lefévre, o intuito da datação das relações sociais, a indicação de que as relações sociais não são uniformes nem têm a mesma idade. Na realidade coexistem relações sociais que têm datas diferentes e que estão, portanto, numa relação de descompasso e desencontro. Todas sobrevivem de diferentes momentos e circunstâncias históricas”. Em seguida, coloca: “A questão do âmbito dos processos sociais, isto é, da sua referência espacial, está reiteradamente sugerida na obra de Marx e reaparece densamente na obra de Lefévre. Se por um lado Marx, na redação de sua obra fundamental, elegeu Londres como um observatório privilegiado e estratégico, por outro lado reconheceu plenamente a necessidade teórica e interpretativa de desvendar o que nesse posto estratégico se engendrava e ganhava sentido, no desdobramento de seus processos na Irlanda, na Espanha, na Índia, na Rússia, nos Estados Unidos, na América Latina”. (MARTINS, 1980: 15-18).

Este autor nos traz a contribuição de apresentar especialmente a idéia do tempo futuro, ou seja, a capacidade metodológica de determinar, de acordo com as diferentes formações econômicas e sociais, as possibilidades de cada uma num momento dado, que são historicamente construídas. “A noção de formação econômico-social é retomada por Lefévre no preciso sentido da coexistência dos tempos históricos, e também no sentido de que nessa coexistência se encerram não o passado e o presente, mas também o futuro, o possível” (MARTINS, 1980: 20).

Voltando a Santos, caminhamos com a Formação Econômica e Social para compreender sua identificação, no presente, com os próprios Estados-nações: “A natureza dessa nova forma de totalização correspondente à era da tecnologia e das multinacionais exige que o quadro nacional seja tomado como a escala viável dessa totalidade e dá um lugar particular ao valor da estrutura interna, concreta, de cada país. É através dessa estrutura interna concreta que os chamados valores mundiais se exprimem ao nível de cada classe social, de cada lugar, de cada cidadão, que é o que conta. Assim, a totalização universal, que é dada pelo presente, isto é, o presente modo de produção, não pode realizar-se (no sentido da materialização ou objetivação) senão através de uma outra totalização que nos é fornecida por intermédio do conceito de formação econômica e social. Em nossos dias, quando as nações têm a vocação de se tornarem estados, a formação social se confunde com o próprio conceito de Estado-nação. Na verdade, nenhuma outra categoria poderia ser mais adequada ao estudo do espaço, porque essa categoria permite que não nos afastemos da realidade concreta.”(SANTOS, 1985: 171)<sup>9</sup>. O papel do Estado-nação é destacado com o aumento das necessidades tecnológicas e com a necessidade de mediação entre os novos tipos de consumo e o comércio exterior, para Santos, “domínio privilegiado do Estado” (SANTOS, 1978).

“As Nações-Estado são formações sócio-econômicas por excelência tanto pela necessidade e complexidade das relações exteriores quanto pelas necessidades emergentes das sociedades locais. (...) Os Estados-nações, formações sociais e totalidades legais e legítimas, são também a unidade geográfica de estudo. (...) A existência de um Estado atribui à Formação Social um quadro jurídico, político, fiscal, financeiro, econômico e social definido.”(SANTOS, 1978: 181-182, 191).

Por fim, salientamos que, ao trabalhar com ambos os conceitos, de Totalidade e de Formação Econômica e Social, podemos perceber as relações entre as diferentes formações sociais que estruturam o sistema, como, por exemplo, destaca Mónica Arroyo, ao definir a Divisão Internacional do Trabalho: “A divisão internacional do trabalho é uma construção histórico-geográfica que mostra o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista, isto é, a existência de relações de subordinação entre países. Esse caráter desigual é permanente, mudando sua feição segundo o período histórico” (ARROYO, 2001: 37). A mesma autora aponta, citando Eduard Soja, que as mudanças nas divisões regionais e internacionais não sofreram grandes reviravoltas no capitalismo, mas antes reestruturações parciais sobrepostas à história progressiva, mesmo para as mudanças das últimas décadas

---

9 SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

(SOJA, apud ARROYO, 2001).

Uma vez vistos brevemente os conceitos, retomamos a questão fundamental da pesquisa.

Consideramos que a ausência da visão de conjunto, necessária para a compreensão da totalidade e, ao mesmo tempo, da especificidade da F.E.S, estabelecida como hipótese inicial (lembramos que partimos da hipótese de que, em determinados casos, o modelo orientador das intervenções nas cidades portuárias recentes concentra-se numa questão isolada, a das áreas “obsoletas”), pode ser responsável pela elaboração de programas incompletos, ou maneiras incompletas de apropriação do problema na base dos planos de intervenção, que, por essa razão, nem sempre respondem às necessidades das cidades em questão. Estas necessidades incluem também a capacidade de oferecer condições à circulação das mercadorias nas diversas escalas. Assim, o comprometimento destes planos significa não apenas o comprometimento das soluções urbanísticas, mas também o das etapas produtivas em andamento, provocando ou agravando conflitos entre as necessidades locais e a circulação em nível regional, nacional e internacional, sem mencionar o agravamento das questões sócio-espaciais ali presentes.

A compreensão, portanto, das diversas forças agentes no território pode dar ao planejamento intra-urbano a dimensão de suas possibilidades e limites de ação. O estudo paralelo dos planos propostos permite ponderar a proposição inicial, ou seja, analisar em que medida esta visão de totalidade vem sendo considerada no âmbito do planejamento, especificamente no caso particular das cidades portuárias brasileiras.

19

### **Organização do trabalho**

A presente pesquisa foi organizada a partir da construção histórica da relação portocidade e sua correspondente apropriação pelo planejamento. Deve-se considerar não apenas o que se nos apresenta como contexto atual, mas resgatar historicamente os determinantes de sua produção, tanto em termos da urbanização como das diversas relações sociais (econômicas, políticas, culturais e assim por diante) e suas implicações. A sobreposição de tempos presente no espaço (SANTOS, 1979) é considerada então a partir da compreensão das relações passadas e presentes. O estudo da história, a partir da perspectiva das relações sociais, nos permite, ain-

da fazendo uso de mais um conceito de Santos (SANTOS, 1979), perceber as rugosidades do espaço estudado: “O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções” (SANTOS, 1979: 122). “As rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço. As rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestada localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizados” (SANTOS, 1979: 138). As formas fixas estabelecidas pelo modo de produção num determinado período perduram, assim, permanecendo nas etapas seguintes e caracterizando-se, portanto, como determinantes do passo seguinte. Sobretudo no âmbito do presente trabalho, devido à relação necessária da atividade portuária com as técnicas atuais e precedentes, a noção das rugosidades se torna crucial para a compreensão destes espaços.

No capítulo 1, tratamos do resgate histórico da questão, expondo de que maneira a relação entre porto e cidade se desenvolveu ao longo das etapas precedentes, e de como foi apropriada pelas iniciativas urbanizadoras nas diversas formações, especialmente devido às mudanças por que passou e segue passando desde meados do século XX. Concentramos a análise no período posterior à 2ª Guerra Mundial, uma vez que este caracteriza um dos momentos de inflexão no modo de produção capitalista, e também, como se constatou, na relação cidade-porto; a partir de então se configuram as etapas mais pertinentes à caracterização do quadro atual, já que o incremento nas trocas comerciais entre nações em termos de volume e as possibilidades tecnológicas da época levaram a uma mudança definitiva na escala deste equipamento e na maneira com que se estabelece esta relação. Ressaltam-se, neste capítulo, as diferenças entre os portos conforme sua inserção na rede internacional de comércio, e a relação entre o desenvolvimento destas cidades e as formações sociais em que se inserem.

Foi possível analisar de que forma e em que medida estas tecnologias são determinantes para o espaço destas cidades, fator indutor de mudanças no modo

de produção e também resultado da demanda deste. A compreensão histórica da questão nos permitiu a periodização do trabalho, baseada nas mudanças chave da atividade portuária, e que coincidem com os principais momentos de mudança dos modos de produção e suas etapas internas.

A divisão do capítulo corresponde, em grande parte, a estes momentos de mudança no caráter da relação cidade-porto. Além desta divisão, pareceu-nos pertinente separar, também, neste primeiro capítulo, o desenvolvimento da atividade de modo geral e a evolução dos portos no Brasil. Assim, às etapas destacadas em 1.1, “portos no mundo” corresponde, em 1.2, “portos no Brasil”, a periodização agora inserida no contexto desta F.E.S.

A última etapa da periodização corresponde às origens do período atual; procuramos apresentar o contexto das mudanças em sua origem, relacionando o panorama econômico às cidades portuárias e apresentando uma série de determinações cuja materialização espacial é parte essencial do processo de urbanização destas.

O resgate da história dos portos nacionais, em 1.2, se inicia por um breve relato da formação inicial das cidades portuárias nacionais, abordando as primeiras configurações dos portos coloniais e sua distribuição, ligada à produção agrícola para exportação, e se estende até as modernizações do século XIX, que deram origem aos portos atuais. Para esta caracterização foi de especial importância o trabalho do professor Nestor Goulart Reis Filho (REIS FILHO, 1968). Em seguida, abordamos o processo de desenvolvimento dos portos nacionais durante o século XX, apontando o processo de industrialização, a expansão da indústria petroquímica e a política de substituição de importações, com as respectivas consequências para os portos. Foram levantadas as principais inserções da questão portuária na legislação brasileira, incluindo a questão trabalhista e a participação da iniciativa privada e do poder público nas diferentes etapas.

Procura-se apresentar, assim como em 1.1, o contexto das mudanças que dão origem à etapa atual, apontando as novas condições desde uma perspectiva da América Latina e no Brasil, concluindo com a situação atual dos portos nacionais.

Também estão expostas, ao longo deste capítulo, as mudanças nas relações sociais advindas das mudanças econômicas e tecnológicas, principalmente no âmbito das relações de trabalho e na reformulação institucional. No caso específico dos portos, as mudanças institucionais são um exemplo típico das consequências do cenário econômico, e as relações trabalhistas, fruto dos avanços tecnológicos (com

a importância crescente da qualificação e a perda de postos de trabalho mesmo com aumento de produção); ambas têm influência nas novas configurações espaciais, tanto dos portos como das cidades que os abrigam.

No capítulo 2, uma vez consideradas as questões históricas da configuração dos portos até o período foco do trabalho e seu panorama econômico e social, partimos para a caracterização da atividade portuária inserida no contexto das mudanças na maneira de produzir e dos avanços tecnológicos. Este capítulo se concentra na condição atual dos portos, na tecnologia portuária (infra-estrutura nos portos, embarcações, meios de comunicação) e na gestão das atividades portuárias hoje, como também nas suas conseqüências para as cidades.

Quanto à tecnologia aplicada à manipulação da carga, destacamos o processo crescente de mecanização, seu impacto no número de postos de trabalho em todos os portos mundiais, e a inserção da micro-informática no equipamento de bordo e no apoio terrestre, transformando a interface navio-porto nos processos de carga e descarga. Ressaltamos que este fenômeno não se deu concomitantemente nos diversos portos e, especialmente para os portos dos países periféricos, ainda é um processo em curso. A compreensão mais detalhada dos processos envolvidos na manipulação da carga, dos tipos de carga, e das novas formas de integração de meios de transporte e de processos, pareceu-nos essencial ao entendimento da ligação deste tipo de infra-estrutura com o tecido urbano das cidades.

Estão caracterizados neste capítulo os principais produtos do comércio internacional, distinguindo-se a carga a granel, líquida e sólida, da carga geral, containerizada. Apresentam-se as distinções entre o transporte destes dois tipos, com ênfase na questão de como se estruturam comercialmente.

Faz parte também do escopo do capítulo 2 a discussão a respeito dos custos elevados de manutenção da frota na escala atual da movimentação marítima, e de suas implicações aos portos, como as exigências de menores custos tarifários e agilidade, seja nos berços de atracação, seja na manipulação da carga. Isto em conseqüência, sobretudo, dos altos custos diários dos navios mais modernos, que demandam uma mão-de-obra mais cara e manutenção constante dos equipamentos de bordo. Outra questão importante constante deste capítulo é a tendência à cartelização do transporte marítimo, também conseqüência dos custos altos de adquirir e manter frotas de porta-contêineres.

Em seguida procuramos compreender a dinâmica das rotas principais do comércio

internacional e das rotas secundárias, determinadas em função do volume movimentado. Vimos que as principais linhas de transporte marítimo estão diretamente ligadas ao volume de trocas comerciais entre os países, e portanto centradas no hemisfério norte, especialmente entre Estados Unidos e Europa, e como o fenômeno asiático acrescentou a estas, as linhas com a Ásia.

Com as três rotas principais, a transatlântica, a transpacífica e a Europa-Ásia, concentradas no hemisfério norte, a observação mais importante a este respeito é sem dúvida a posição secundária dos portos externos a estas linhas, localizados principalmente nas rotas norte-sul, o que resulta numa fragilidade quanto a suas inserções na rede estabelecida. Com isso, pudemos prosseguir à análise de como os países da América Latina se encontram distantes das rotas principais, porém obrigados a oferecer padrões semelhantes de infra-estrutura e produtividade para poderem participar competitivamente do necessário mercado internacional, e quais as implicações deste fato.

A aproximação à questão espacial aparece já com a abordagem dos impactos da containerização, a transferência de parte dos processos de manipulação da carga para áreas externas ao porto, o surgimento dos portos secos entre as zonas produtoras e o porto, e o desuso das instalações tradicionais tanto pela carga geral como pelo granel.

Em seguida, a exemplo do capítulo 1, procuramos caracterizar especificamente os portos nacionais, expondo a configuração da rede de transportes, as conexões intermodais e a questão da integração regional. Para esta etapa utilizamos largamente os conceitos de fluxos e fixos, bem como os de fluidez e porosidade territorial, definidos no trabalho de Mónica Arroyo (ARROYO, 2001).

O item 2.3 apresenta as diferentes tendências administrativas dos portos no Brasil e no mundo. Especificamente para o caso brasileiro, passamos a nos concentrar na questão da privatização da infra-estrutura, analisando a legislação de 1993 e o processo de arrendamento dos terminais portuários, sobretudo a partir do redirecionamento da economia da década de 1990. Dedicamos um aparte aos marcos legais, e maior atenção ao desenvolvimento da legislação relacionada aos portos e transporte de cargas em geral, e à padronização do setor, para com isso compreender as relações políticas, econômicas e sociais que a nortearam, bem como os imperativos internacionais presentes, em especial no que se refere às políticas de comércio exterior.

Ao resgatar os imperativos da tecnologia, coloca-se uma questão atual e complexa, a discussão a respeito dos superportos, ou hubports<sup>10</sup>.

A partir do capítulo 3, passamos a tratar da maneira como o planejamento intra-urbano vem enfrentando a questão do porto, de modo a ponderar a hipótese de que nem sempre as questões anteriormente expostas são consideradas nas propostas de intervenção para cidades portuárias. Em 3.1, caracterizamos as tendências mais freqüentes do planejamento urbano a partir da década de 1980, inserindo-as brevemente no contexto sócio-econômico já exposto nos capítulos 1 e 2. Apontamos que, a partir de algumas iniciativas precursoras, estabeleceu-se um modelo de intervenção posteriormente difundido por diversas cidades em todo o mundo, e com forte apelo às cidades portuárias, dentro do chamado planejamento estratégico. Alguns dos principais casos de grandes projetos urbanos foram levados a cabo em cidades costeiras e freqüentemente portuárias, e com grande ênfase na reintegração do porto, ou ainda mais especificamente da frente marítima, à cidade em questão, uma vez que se considerava em cada caso uma vantagem importante da cidade em relação às demais com as quais competiria pela atração do capital globalizado (HARVEY, 1980)<sup>11</sup>, o fato de cada uma delas poder exibir uma área atrativa ligada à costa. Freqüentemente esta proposição foi relacionada à reintegração do porto com a cidade, cuja relação era até então considerada uma relação de ruptura, com o estabelecimento de barreiras urbanas (MEYER, 1999). A proposição, em 3.2, de expor alguns dos casos em que estes projetos foram implantados em cidades portuárias ao longo das duas últimas décadas, é a de relacionar os projetos desenvolvidos com a questão da integração porto cidade, o que nos permitirá tecer algumas considerações a respeito da visão de conjunto suposta nas proposições. Para tanto, foram estudados alguns casos paradigmáticos, como o de Barcelona, por sua posição de destaque no desenvolvimento de modelos de intervenção, o de Roterdã, sobretudo pela presença dominante do maior porto da Europa e sua relação com o espaço intra-urbano, a cidade de Buenos Aires, caso que permite uma contextualização particular da incorporação destas tendências pelas cidades por-

---

10 O termo “hubport” significa “porto de transbordo”; o transbordo consiste na transferência de carga entre navios, para otimizar rotas e diminuir tempos de entrega, procedimento que tem sido largamente utilizado, principalmente após a década de 1980. Alguns portos vêm se especializando em atividades de transbordo, em especial devido a posições estratégicas nas principais rotas. Muitas vezes os hubs são também chamados superportos, devido às proporções que alguns vêm tomando.

11 HARVEY, D. **A Condição Pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1980.

tuárias latino-americanas, e, por fim, a cidade de Xangai, especialmente para expor os extremos da situação cidade-porto frente não apenas a estas novas tendências do planejamento, mas num caso em que as possibilidades para os portos atuais, expostas no capítulo 2, manifestam-se sobremaneira.

O capítulo 4 é dedicado aos estudos de caso, que nos permitiram compreender estas questões, seja dos condicionantes expostos em 2, seja do planejamento, exposto em 3, sob a perspectiva da formação social brasileira atual, e de sua posição relativa à rede internacional. A escolha dos estudos de caso buscou relacionar ambos, ou seja, optar por cidades portuárias que apresentassem ao mesmo tempo grande significação no quadro portuário nacional, num contexto intra-urbano de porte suficiente e que esteja enfrentando as questões de planejamento mencionadas. A análise das cidades escolhidas: Santos e Rio de Janeiro, se deu no sentido de explorar como se materializam em ambas, as questões expostas no capítulo 2, e em que medida as propostas de planejamento recentes as consideram. O estudo do porto de Sepetiba, atual Itaguaí, se insere no presente trabalho a partir de sua relação com o desenvolvimento do porto do Rio de Janeiro e da dinâmica da rede portuária do Sudeste, concentradora de parte significativa da carga manipulada no país, sobretudo containerizada<sup>12</sup> e zona sob forte pressão para a implantação de um hubport do Atlântico Sul.

O último capítulo apresenta as conclusões a que chegou a pesquisa, oferecendo algumas considerações a respeito da hipótese inicial.

Não procuramos estabelecer, ao fim da pesquisa, respostas definitivas às diversas questões surgidas ao longo do trabalho, mas sim expor da melhor maneira o processo por que vêm passando estas cidades portuárias e como este vem sendo considerado em sua totalidade pelas iniciativas de planejamento intra-urbano. Assim, procuramos nas conclusões, sobretudo, ressaltar o **processo de pesquisa como parte do método necessário à elaboração de propostas de intervenção e de planos intra-urbanos** que possam considerar as especificidades de cada formação, bem como apontar para determinadas propostas a necessidade de reconsideração destas questões.

Destacamos ainda neste capítulo final alguns aspectos abordados na pesquisa e

---

<sup>12</sup> A carga containerizada é a carga transportada em contêineres, ou carga geral; normalmente, apresenta maior valor agregado em comparação à carga a granel, podendo, entretanto, haver exceções, como veremos no capítulo 2.

que mereceriam aprofundamento posterior, como a questão da segurança internacional e a questão do impacto ambiental nas necessidades atuais dos portos. Este destaque visa a reafirmação da necessidade de cooperação multidisciplinar na pesquisa acadêmica e, principalmente, na atividade de planejamento intra-urbano, bem como a continuidade permanente da pesquisa vinculada à prática do planejamento e do projeto.









Segundo Velasco e Cruz (1987)<sup>13</sup> : “No sentido geográfico (...), porto é um lugar reentrante na costa do mar, ou junto à foz de um rio, onde embarcações podem fundear para embarcar passageiros e realizar operações de carregamento e descarregamento de mercadorias. No sentido sócio-econômico (...), porto é, contudo, muito mais do que isso. Ponto de confluências do comércio de uma região ou país, o porto é também um conjunto formado por cais, armazéns e terminais de transporte, em princípio suficientemente organizado e aparelhado para que os produtos que por ele transitarem possam fluir (...) sem obstáculos (...). Consiste não só nas funções de manutenção das instalações permanentes do cais, no conjunto de atividades burocráticas de pessoal que confere, desembaraça e despacha importações e exportações, e na arrumação e estocagem de mercadorias em armazéns ou depósitos, como (...) também na estivagem e desestivagem da carga, e no seu transporte sobre a água na beira do cais, píeres ou pontes de atracação, e entre estes e os armazéns, depósitos, vagões, caminhões ou terminais de transporte de longo curso” (1987:45).

Mais do que o elo logístico da cadeia de circulação de mercadorias, tão bem descrito pela autora, porto é, sobretudo, infra-estrutura e, como tal, construção espacial ligada à rede urbana em todas as suas escalas. A definição apresentada pela autora, porém, serve para mostrar-nos: a relação direta entre as cidades que abrigam este tipo de infra-estrutura e a configuração econômica mundial, as relações de comércio, o transporte de cargas, enfim a complexa rede internacional. Podemos dizer que a atividade portuária em si muda conforme mudam as relações comerciais entre as sociedades, impulsionadas pelo desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicação.

Estas relações de troca entre países não são fenômeno novo e as navegações estiveram presentes de forma marcante. O desenvolvimento das cidades portuárias acompanhou o comércio entre nações, mas a relação entre estas e a atividade portuária não se manteve constante. Em diferentes etapas as cidades lidaram de modo diferente com seus portos. Para esta caracterização, procuramos abranger rapidamente a história da navegação até o século XVIII, e logo, mais detalhadamente, após a Revolução Industrial, durante o século XIX e, finalmente, nas diferentes etapas do século XX, compreendendo assim a formação do que hoje denominamos

13 VELAZCO E CRUZ, M. C. *Portos, relações de produção e sindicato: O caso do Rio de Janeiro na Primeira República*. In: **Ciências Sociais Hoje**, 1986.

“portos tradicionais”. Com isso, é possível estabelecer o parâmetro para determinar as mudanças do período foco do trabalho, que se concentra a partir da Segunda Guerra Mundial e, com maior força, em meados da década de 70.

## 1.1 DESENVOLVIMENTO COMERCIAL E AS CIDADES

### O porto pré-industrial. A navegação

As origens da navegação se confundem com as origens da própria civilização e, assim como estas, espalham-se por continentes distintos, muitas vezes situando-se na origem também das principais cidades.

O comércio de produtos agrícolas, especiarias, fibras têxteis, e a pesca, são os artigos das primeiras trocas significativas e responsáveis pelo desenvolvimento das técnicas do transporte marítimo e fluvial. Junto com a urbanização, caracterizada pela distinção cidade e campo, veio a necessidade à vida urbana do comércio, do intercâmbio das mercadorias que deveriam ser obtidas no campo. Ainda que toda cidade tivesse por condição básica um “quintal” rural que a abastecesse<sup>14</sup>, estas trocas evoluíram para um comércio internacional crescente desde as primeiras civilizações<sup>15</sup>.

O barco a vela é o transporte clássico de mercadorias, e seu uso se estende, como meio marítimo e fluvial, por séculos. O intercâmbio cultural fez com que evoluísse lentamente desde os primeiros povos europeus e asiáticos, por toda a Idade Média, e de forma marcante no Renascimento. As técnicas de construção naval, impulsionadas pelo comércio crescente, permitiriam, no século XV, as grandes navegações.

Fernand Braudel aponta a relação de troca de tecnologias propiciada pela nave-

---

14 O Prof. Nestor Goulart Reis Filho, na obra *Evolução Urbana no Brasil*, para elaborar sua definição de urbanização, e partindo da caracterização weberiana de centro urbano (nesta, um dos critérios determinantes é a presença de “uma economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural”) acrescenta que “ocorre um processo de urbanização quando em uma sociedade existe uma divisão do trabalho, em caráter permanente, de sorte que uma parcela ponderável da população deixa de se dedicar à produção de alimentos e passa a depender, para a sua subsistência, dos produtos do trabalho da outra parcela, aos quais tem acesso por meio de troca ou por apropriação direta. A urbanização se dá com o aparecimento de uma “economia urbana” (...) portanto, com o estabelecimento do mercado urbano”, REIS FILHO, N. G. op. cit. 2000. Pg. 21.

“Não há uma cidade (...) que não tenha o seu pedaço de vida rural anexado, que não imponha ao seu “terro” as condições de seu mercado (...) É preciso para existir, que domine um império, por muito minúsculo que seja”. BRAUDEL, F. **Civilização material e capitalismo: séculos XV-XVIII**. Lisboa: Cosmos, 1970. Pg. 405.

15 “Toda cidade, seja ela qual for, é em primeiro lugar um mercado. Se este falta, não pode haver cidade”. BRAUDEL, F. op. cit., 1970. Pg. 423.

gação e, em contra-partida, os diversos avanços na construção naval advindos de tais trocas.

34 “Os vizinhos visitam-se mutuamente: a vela e o junco chineses estão no golfo de Tonquim (Japão) porque Tonquim esteve de fato sob o domínio chinês (...) O Islame, ao instalar-se numa vasta parte do Mediterrâneo, introduziu aí a vela latina (...) que é indiana, originária do mar de Oman, onde o Islame a encontrou (...). E todavia ela foi uma imitação, veio a substituir a vela quadrada que todos os povos do mar Interior tinham utilizado, desde os fenícios aos gregos, aos cartagineses e aos romanos (...) Em compensação, na Europa do Norte onde se deu, desde o século XIII, um poderoso renascimento marítimo, a vela quadrada continua a ser a norma; o casco, particularmente sólido, é construído com pranchas que se cobrem umas às outras como as telhas de um telhado (...); enfim, a maravilha das maravilhas do Norte é o leme axial, manejado do interior do navio (...) No total, duas marinhas europeias diversas, a mediterrânea e a nórdica, vão depois (se) misturar. A partir de 1297, com a primeira viagem comercial a Bruges, de galés genovesas, os grandes navios do Mediterrâneo chamam a si o melhor dos tráficos do Norte. Houve captura, domínio, ensino. O desenvolvimento de Lisboa no século XIII é o de uma escala que pouco a pouco assimila as lições de uma economia marítima, periférica e capitalista. (...) Os longos navios do Mediterrâneo serviram de modelo à Marinha do Norte. Em contrapartida, e por meio de uma série de intermediários, entre os quais os Bascos, a construção das bordagens (...) e sobretudo o leme de codaste, que permite mais facilmente navegar contra o vento, aclimatam-se (...) nos estaleiros do Mediterrâneo (...). Uma nova unidade de civilização esta prestes a manifestar-se: a Europa. A caravela portuguesa de 1430 é filha destes casamentos. Quando a sua aprendizagem atlântica estiver terminada, as caravelas e outros navios da Europa, uma vez chegados às Canárias, deixam as suas velas triangulares para içarem as velas quadradas onde o alísio sopra sem parar até o mar das Antilhas.” (BRAUDEL, 1970:335)

Os tempos deste transporte, porém, evoluíram muito lentamente, e a técnica só seria alterada no século XIX, com a estrada de ferro para o transporte terrestre e com o barco a vapor. Durante séculos o barco a vela foi o meio mais eficaz para a distribuição das mercadorias e pessoas<sup>16</sup>.

---

16 “Até o século XVIII, as navegações eram intermináveis (...). Paul Valery já dizia: “Napoleão anda com a mesma lentidão que Júlio César”, BRAUDEL, F. op. cit., 1970. Pg. 352.

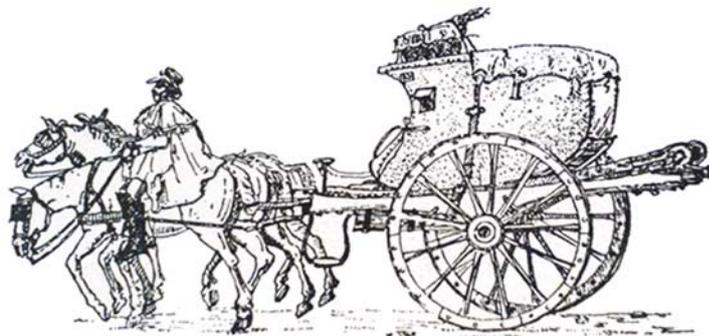
No século XIV na Europa já era comum um intercâmbio intenso entre os povos, com comércio consolidado, sobretudo ligado à produção agrícola. Até então, a escala com que as trocas de mercadorias aconteciam, porém, assim como a escala da produção, era pouco significativa, ainda que o comércio co-



**fig.01**  
barco do oceano Índico  
com velas triangulares,  
séc. XVII  
fonte:  
BRAUDEL, 1970: 333

lonial tenha sido bastante representativo na economia mundial já após o período das grandes navegações. Fernand Braudel coloca que, no século XVI, o comércio marítimo movimenta mais ou menos 1% do consumo total de trigo neste continente<sup>17</sup>. “Contudo, (...) este comércio permanece marginal, episódico (...). É preciso chegar ao século XVIII, e mesmo assim, para que comecem a funcionar alguns grandes sistemas de compra, de depósito, de redistribuição, sem os quais a mercadoria perecível não pode ser objecto (sic) de comércio regular a longas distâncias” (BRAUDEL, 1970: 103)

As especiarias, o café, o açúcar e os têxteis também são freqüentes, mas até o século XV, a nave-



**fig.02**  
Carruagem impulsionada por três cavalos para aumentar sua  
velocidade, 1812  
fonte:  
BRAUDEL, 1970: 356

17 As considerações de Braudel ressaltam o caráter surpreendente do volume que significa este 1% nestes séculos, mesmo que comparados com os posteriores não pareçam significativos: “Sem dúvida, extasiar-nos-emos sempre perante estes comércios de longa distância; espantarnos-emos que mercadores florentinos consigam, desde o século XIV, manipular todos os anos talvez 5 000 a 10 000 toneladas de trigo siciliano; que o grão-duque da Toscana, Veneza e Gênova conseguissem, por intermédio dos mercadores internacionais e das letras de câmbio de Nuremberg e Antuérpia, fazer circular várias dezenas de milhar de toneladas de grãos do Báltico e do mar do Norte a fim de satisfazer o déficit dos calamitosos anos de 1590 no Mediterrâneo...”. BRAUDEL, F. op. cit., 1970. Pg. 103.

gação restringe-se às rotas pequenas e aos mares interiores. Destaca-se o papel da proximidade a mares e rios, no desenvolvimento das cidades.

Seria no final deste século que a navegação viria sofrer sua primeira mudança de escala: “A conquista do mar alto deu à Europa a sua primazia universal, e isto durante séculos. A técnica desta vez – a navegação do mar alto – criou uma assimetria à escala mundial, um privilégio. A explosão da Europa em todos os mares do mundo (...)” (BRAUDEL, 1970: 341). Para nosso trabalho, é de grande significado a reflexão de Braudel a respeito das causas da primazia dos europeus na conquista do alto mar: “Na verdade, na sua investigação, contemporâneos e historiadores estão prisioneiros de uma solução técnica (...). Ora, a solução não é talvez primordialmente técnica. (...) residiria, em ter necessidade do mundo, necessidade de sair da sua casa? Nada teria sido possível, repete um especialista da história chinesa, sem o desenvolvimento então das cidades capitalistas do Ocidente...Elas foram o motor, sem o qual a técnica teria sido impotente”. (BRAUDEL, 1970: 341).

Com a conquista dos mares, inicia-se esta nova fase<sup>18</sup>, e as colônias logo mudariam a rede de comércio internacional, principalmente integrando o Atlântico às rotas européias. O Novo Mundo passa então a fazer parte do sistema de produção que, a partir do século XVII, veria enormes aumentos de escala.

Aqui devemos indicar que, diferentemente das velocidades, a capacidade de carga dos navios avançou consideravelmente durante a época das grandes navegações, e no século XVI, navios portugueses já são capazes de comportar até 2 000 toneladas, e tripulações de mais de 800 pessoas. Tais façanhas, porém, são dispendiosas, e apenas justificáveis em rotas que envolvem muito dinheiro e monopólios; até meados do XIX, o comércio mundial não as necessita, e a regra geral é de 200 toneladas (BRAUDEL, 1970).

---

18 “A expansão geográfica inicial dos países europeus que confinam com o oceano Atlântico esteve estreitamente vinculada à ascensão do capitalismo mercantilista. Neste período, quando as atividades manufatureiras eram relativamente subdesenvolvidas e em geral subservientes ao capital comercial, a riqueza e o poder das nações européias em expansão (e dos colonos originários dessas terras) tiveram origem em quatro principais condições: 1) a absorção de grande parcela do comércio intra-asiático tradicional, depois de eliminados os antigos mercadores e a ascensão dos europeus à situação de senhores das rotas mundiais, 2) a exploração do ouro e da prata das Américas (...), 3) a aquisição de produtos nativos da Ásia e das Américas para os quais existia, ou podia ser criada, demanda na metrópole, e 4) o desenvolvimento do comércio escravista africano. O âmago dessa atividade foi a apropriação direta dos excedentes dos territórios dominados” MAGDOFF, H. **Imperialismo, da era colonial ao presente**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978. Pg. 9.

Com a lentidão característica destes anos, o custo do transporte em geral é muito alto. No século XIV, estimativas apontam uma variação deste, sobre o custo das mercadorias, em torno de 11 a 20% (em geral apenas se transportam, sobretudo por terra, mercadorias leves e de alto valor). O transporte por mar é, sem dúvida, o menos dispendioso. Neste sentido, a produção colonial dos séculos seguintes deu a suas metrópoles grandes vantagens comerciais, o que propicia a produção para exportação característica, principalmente das colônias na América Latina.



**fig.03**  
O mediterrâneo por volta de 1500.  
fonte:  
MEYER, 1999: 118

Reis Filho aponta a importância da situação para o processo de urbanização<sup>19</sup>, o que explica o destaque das cidades costeiras num período de transporte marítimo por excelência. Braudel deixa claro o papel determinante da navegação: “Ao longo dos mares “à coups de tabac”, o Corno do Ouro (Constantinopla) é o único porto abrigado no enorme percurso. Da mesma maneira, diante da Bahia (Salvador), a vasta baía de Todos os Santos é um Mediterrâneo em miniatura, bem abrigado por trás das suas ilhas, e na costa brasileira, um dos pontos mais fáceis de atingir por



um veleiro que vem da Europa” (BRAUDEL, 1970:422).

**fig.04**  
Veneza, na mesma época.  
fonte:  
MEYER, 1999: 119

19 “A situação de uma aglomeração determina as possibilidades que encontra de estabelecer relações e, portanto, as funções que poderá desempenhar no conjunto da rede e do processo de urbanização. Depende amplamente dos elementos naturais mas pode ser modificada, igualmente, pela ação dos homens. Desse modo, deve-se compreender que a significação de uma situação sofre alterações com o tempo, refletindo a dinâmica do processo ao qual se vincula”. REIS FILHO, N. G. op. cit., 1968. Pg. 122.

Podemos compreender então porquê “os núcleos urbanos estabelecidos nos primeiros séculos da colonização brasileira situavam-se, de modo predominante, no litoral, por razões econômicas, administrativas e militares” (REIS FILHO, 1968:122). Esta situação inicial, porém, varia conforme varia a rede urbana, e de acordo com fatores diversos, de ordem econômica e tecnológica, entre outros. A dinâmica é essencial para compreendermos a história dos portos e do comércio internacional, desde então e até hoje, com as devidas mudanças de escala.

### **Os portos no período colonial**

Nem sempre o desenvolvimento dos portos e suas respectivas cidades foi o mesmo nas metrópoles e nas colônias.

A maioria dos portos latino-americanos tem origem no século XVIII e foram instalados em atracadouros naturais, protegidos das marés e dos ventos fortes. Era decisivo para os portos oferecer áreas de águas calmas e protegidas do mar aberto.

As atividades ali exercidas até o fim do XIX eram em geral a exportação de granéis e a importação de manufaturas e suas instalações e infra-estrutura, muitas vezes permanecem até hoje.

Os portos dos países periféricos eram voltados para a exportação de matérias primas, como no caso do Brasil, exportando para a metrópole durante o período colonial e, mesmo após a independência das colônias, mantendo relações comerciais predominantes com a Europa.

Suas instalações eram precárias e havia certo equilíbrio entre o porto e a cidade. Larry Burkhalter (1999)<sup>20</sup> ressalta que estas características originais de confinamento dos portos tradicionais foram em parte responsáveis pelas restrições a seu crescimento, com o desenvolvimento das cidades.

A colonização do Brasil, por seu caráter peculiar, fez surgir desde os primeiros anos uma dinâmica de produção e exportação que tinha necessidade de atracadouros dispersos pela costa. Reis Filho aponta uma descentralização político-administrativa entre os primeiros anos de colonização que dura até meados do século XVII, e é seguida de um período de centralização econômica em virtude dos interesses da metrópole. Neste período inicial, os colonizadores, devido às prerrogativas concedidas em relação ao comércio e à navegação, logo são também os senhores dos engenhos de açúcar, e, ao mesmo tempo proprietários rurais e comerciantes,

---

20 BURKHALTER, **Privatización Portuaria. Bases, alternativas y consecuencias**, Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

possuem embarcações e pequenos atracadouros a partir dos quais negociam diretamente suas mercadorias particulares<sup>21</sup>. Nos centros urbanos principais, a cargo da Coroa, como Salvador e Rio de Janeiro, constituem-se mercados incipientes, caracterizando portos de fato urbanos, que se desenvolveriam a partir do XVII, com o estabelecimento dos monopólios: “Esse quadro fazia com que as atividades econômicas fossem extremamente reduzidas nos centros urbanos menores – as vilas fundadas pelos donatários – e fazia com que os centros maiores – quase todas as cidades fundadas pela Coroa – reunissem as características de mercado numa escala internacional, onde eram trocados os produtos europeus e os escravos africanos pelas mercadorias da terra” (REIS FILHO, 1968:97).

Após a metade deste século, proíbe-se o comércio da colônia com navios estrangeiros e a atracação de navios coloniais em portos fora da Metrópole, tornando Portugal o único entreposto para os produtos brasileiros. “A centralização promoveu o desenvolvimento do comércio nos principais centros da costa. Estabelecendo a permanência das mercadorias nos portos, à espera das épocas de partidas das frotas de comércio (...), confere a esses (núcleos) uma nova importância” (REIS FILHO, 1968:53). Acompanhando as atividades de exportação da produção agrícola, estava o tráfico de escravos, tida por Reis Filho como parte integrada da complexa empresa canavieira.

Este panorama de pequenos atracadouros, mercados e feiras, se mantém por séculos com poucas alterações<sup>22</sup>, apenas se expandindo para outros centros da costa, primeiramente no nordeste, São Luís, Recife, Belém, e logo descendo a costa em direção ao sudeste.

A queda dos preços do açúcar acarretada pelo início de sua produção em outras colônias, principalmente no Caribe, estimula certa diversificação de atividades a partir do século XVII, fazendo crescer aos poucos a população urbana. É marcante desde então a tomada de medidas restritivas à produção de manufaturas, inicialmente voltadas a alguns produtos, e logo a quase todos os produtos que oferecessem concorrências aos do reino, ao longo do século XVIII. Em 1785 extinguem-se

---

21 “Esse (o comércio) era porém quase direto, entre a grande propriedade rural e a Metrópole, compreendendo apenas em escala muito reduzida as operações locais. Não contribuía portanto de forma significativa para o desenvolvimento dos centros urbanos coloniais, dos quais em grande parte prescindia”. REIS FILHO, N. G. op. cit., 1968. Pg.52.

22 “É evidente que a organização comercial dos primeiros dois séculos de colonização deveria ser extremamente precária, uma vez que mesmo na Europa, com exceção das principais praças da Itália e dos Países Baixos, ainda não haviam se desenvolvido recursos básicos do comércio contemporâneo”, REIS FILHO, N. G. op. cit., 1968. Pg. 57.

toda as fábricas de manufaturas na colônia, por decreto. A abertura dos portos ao comércio com outras nações ocorreria somente no século XIX (PONTES, 2001)<sup>23</sup>. Mesmo assim, os portos só sofrerão mudanças capazes de interferir na dinâmica urbana no fim do século XIX, quando a Revolução Industrial há muito já alterara os portos europeus. As reformas virão acompanhando todas as demais, estimuladas por um comércio que se intensifica brutalmente, como veremos a seguir.

### O desenvolvimento das cidades

Dos séculos XVI ao XVIII, as cidades crescem lenta e progressivamente, e com elas seus portos, conforme se firmam os Estados nacionais. Derrubam-se as muralhas medievais e se consolidam as bases do que será a sociedade moderna. A população urbana cresce, principalmente nas capitais, e às custas, via de regra, da Coroa<sup>24</sup>.

A cidade portuária cresce junto com seu porto, numa relação de dependência econômica. O porto e o mercado se confundem, e ambos dão à cidade seu caráter de intercâmbio; é o espaço de transição, e não de ruptura. Han Meyer (1999)<sup>25</sup> aponta que o porto na Holanda no período pré-industrial era indissociável do tecido “(os) cais eram ladeados também por casas e outras instalações urbanas; eram usados como vias urbanas e passeios, (...). O cais funcionava como um sistema intermediário que unia duas redes – local e internacional – que funcionavam em escalas diferentes” (MEYER, 1999:25).



**fig.05**  
Veneza, por Canaletto, 1720.  
fonte:  
MEYER, 1999: 123

23 PONTES, C., **Evolução política, organizacional e sindical do sistema portuário nacional: uma aplicação ao Porto de Santos**. São Paulo: EP USP, 2001.

24 Em Amsterdã, há, no ano de 1530, 30 mil habitantes, 115 mil em 1630, 200 mil no fim do XVIII. Em Londres, 93 000 em 1563, 152 mil em 1595, 317 mil em 1632, 700 mil em 1700 e, finalmente, 860 mil no fim do XVIII, a maior cidade da Europa. Na Revolução Francesa, Nápoles e Madrid têm, cada, 500 mil habitantes. BRAUDEL, F. op. cit., 1970. Pg. 447.

25 MEYER, H. op. cit., 1999.



**fig.06**

Porto de Gênova, 1850

fonte:

MEYER, 1999: 122 e 123

Esta descrição, caracterizando espaços contíguos entre cidade e porto, poderia também ser aplicada aos portos coloniais, e ressalta o caráter de espaço de transição e união das áreas portuárias que predomina, mesmo com o aumento da produção, até o início do XX. Será perdida com a mudança de escala do comércio internacional, a partir da década de 50 deste século.

## Industrialização

41

Como vimos, até o fim do século XVIII, o volume comercializado entre países era pequeno, e as embarcações à vela, eram o meio de transporte mais usado para este comércio. Sua dependência das condições climáticas dificultava o estabelecimento de prazos e a regularidade, os tempos de percurso eram grandes, a organização de maneira geral, uma raridade. De fato, a própria atividade de transporte é irregular e secundária.

“Transportar é, depois da colheita ou da vindima, ou durante os meses de inverno, a ocupação secundária de milhares de camponeses, no Ocidente, que conseguem assim magras remunerações. O ritmo dos seus ócios marca assim o alto e o baixo das actividades dos transportes. Organizados ou não, estes estão por todo lado a cargo de humanidades pobres, ou pelo menos modestíssimas. (...). Acrescentemos que os empresários de transportes não são geralmente capitalistas de grande classe: os seus lucros são reduzidos.” (BRAUDEL, 1970:25).

Podemos observar portanto que, até o XIX, a atividade portuária não estava constituída como a conhecemos. Esta é essencialmente produto dos tempos modernos, assim como a cidade moderna, e começa a se constituir com a Revolução Industrial

(MEYER, 1999). A constituição do meio técnico (SANTOS, 1996) reorganiza a relação entre sociedade e natureza, colocando em destaque o papel das técnicas e do comércio, frente ao domínio do meio natural até então. “O componente internacional da divisão do trabalho tende a aumentar exponencialmente. Assim, as motivações de uso dos sistemas técnicos são crescentemente estranhas às lógicas locais e, mesmo, nacionais; e a importância da troca na sobrevivência do grupo também cresce. Como o êxito, nesse processo de comércio, depende, em grande parte, da presença de sistemas técnicos eficazes, estes acabam por ser cada vez mais presentes. A razão do comércio, e não a razão da natureza, é que preside à sua instalação. Em outras palavras, sua presença torna-se crescentemente indiferente às condições pré-existentes.”(SANTOS, 1996: 236).

É sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, com o que se convencionou chamar de segunda revolução industrial, que se amplificam estas relações e, conseqüentemente, modifica-se tanto o funcionamento do porto, como sua relação com a cidade. Essa proposição se alinha ao que coloca Eric Hobsbawn (2005)<sup>26</sup> sobre o primeiro século da industrialização. Mesmo com a Revolução Industrial, nas palavras de Hobsbawn, “o que choca retrospectivamente na primeira metade do século XIX é o contraste entre o enorme e crescente potencial produtivo da industrialização capitalista, e sua incapacidade de quebrar as correntes que a prendiam (...) Parecia incapaz de expandir o mercado para seus produtos...” (HOBSBAWN, 2005:58) . Nestes primeiros anos do século XIX, o destaque para o comércio internacional é político, com o fim das colônias na América Latina<sup>27</sup>, com o fim de grande

---

26 HOBSBAWN, E. **A Era do Capital, 1848-1875**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

27 “Ocorreu em princípios do século XIX, contudo, uma notável exceção à tendência de crescimento colonial: o declínio dos impérios português e espanhol no Hemisfério Ocidental. A ocasião da descolonização foi proporcionada pelas Guerras Napoleônicas (...). A Grã-Bretanha poderia ter interferido em favor da Espanha ou Portugal, mas recusou-se a fazê-lo. Seu comércio com a América do Sul florescera durante as Guerras Napoleônicas. Surgiram nesses anos novas oportunidades potencialmente lucrativas, em contraste com as décadas precedentes, quando a penetração nos mercados coloniais espanhóis consistia principalmente em contrabando, que era a maneira de contornar restrições mercantilistas. (...) Em 1825 a Espanha já não possuía colônias na América do Sul (...) No mesmo período o Brasil libertou-se do jugo português. As vantagens para a economia britânica da conseqüente abertura dos portos latino-americanos foram exploradas com entusiasmo e facilitadas por tratados comerciais assinados com as jovens nações. (...) Pouco depois, o continente era inundado por mercadorias britânicas amiúde competindo com indústrias nativas muito mais fracas. (...) Não obstante a inexistência de um império formal, conseguiram os britânicos estabelecer preminência econômica na América do Sul. (...) Em pouco tempo, a penetração econômica britânica estendeu-se a atividades mais

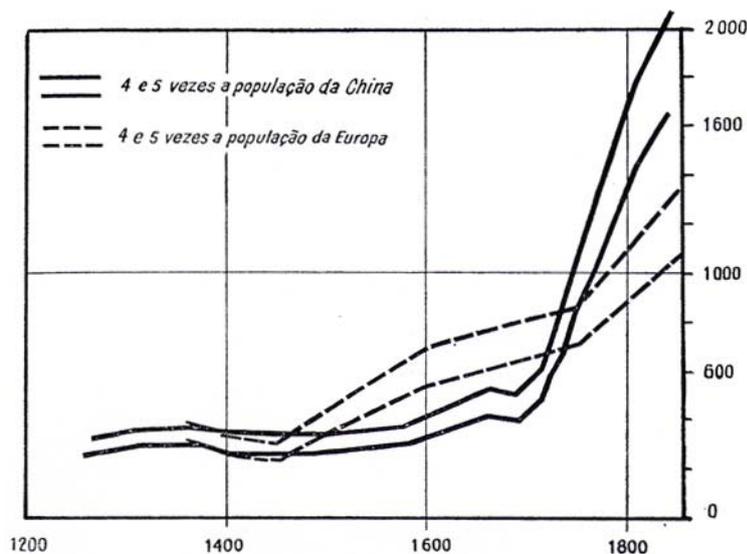
parte dos monopólios comerciais, e com a reestruturação das relações coloniais e de dominação de modo geral; esta dominação tomará novo fôlego sob forma diferente na segunda metade do século.

Hobsbawn, ao falar do período posterior do século XIX, a partir da década de 40, prossegue: “Em primeiro lugar, a economia industrial (...) descobriu – graças em grande parte à pressão da busca de lucro da acumulação do capital – o que Marx chamou de sua “suprema realização”: a estrada de ferro. Em segundo lugar – e parcialmente devido à estrada de ferro, ao vapor e ao telégrafo “que finalmente representaram os meios de comunicação adequados aos meios de produção” – o espaço geográfico da economia capitalista poderia multiplicar-se repentinamente na medida em que a intensidade das transações comerciais aumentasse. O mundo inteiro tornou-se parte dessa economia. (...) H. M. Hyndman (...) comparou corretamente os dez anos de 1847 a 1857 com a era das grandes descobertas geográficas e das conquistas de Colombo, Vasco da Gama, Cortez e Pizarro” (HOBBSAWN, 2005:59).

A analogia é pertinente, já que devemos entender a expansão marítima do século XIX como resultado necessário de um processo de produção em crescimento constante, e que terá como conseqüência direta, no século XX, um novo período imperialista: “Embora o processo de industrialização contribuisse para o crescimento de mercados internos, estes nem sempre eram suficientes para que os industriais que se arriscavam em novas atividades recuperassem os custos e obtivessem lucro. Em conseqüência, as atividades militares, políticas e econômicas das nações capitalistas mais avançadas concentraram-se cada vez mais na transformação de economias estrangeiras, com o objetivo de criar um suprimento de clientes (...). Os mercados estrangeiros não brotaram automaticamente. Amíúde exigiram a subversão das bases econômicas existentes das áreas dominadas, a desintegração da produção local (...) o poder militar foi usado para encorajar comércio vantajoso e outras relações econômicas. Acima de tudo, o controle e a influência nos mercados financeiros e no sistema bancário internacionais, os seguros e a navegação foram e continuam a ser grandes instrumentos para a consolidação e manutenção do domínio sobre os canais de comércio” (MAGDOFF, 1979:10-11).

duradouras e autoperpetuantes, tais como a promoção das exportações latino-americanas, fornecendo equipamentos para estradas de ferro, construindo obras pública e pondo à disposição desses países suas redes bancárias”, MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 15.

Hans Harms (2003)<sup>28</sup> coloca que a produção industrial de motores fez inicialmente o transporte aquaviário perder espaço para as ferrovias, meio determinante para a fase inicial do capitalismo. Logo, entretanto, o comércio se intensificaria por mar, principalmente entre a Europa os EUA e demais ex-colônias, e o fim do século vê um crescimento grande de trocas e, conseqüentemente, de embarcações. Segundo Hobsbawn, “do ponto de vista global, a rede de troncos ferroviários permanecia suplementar à navegação internacional. Tal como existia na Ásia, Austrália, África e América Latina, a ferrovia, considerada do ponto de vista econômico, era basicamente um meio de ligar alguma área produtora de bens primários a um porto do qual esses bens poderiam ser enviados para as zonas industriais e urbanas do mundo” (HOBSBAWN, 2005:93).



**fig.07**  
Gráfico do crescimento da população mundial entre os séc. XII e XX.  
fonte:  
BRAUDEL, 1970: 27.

28 HARMS, H. *Long Term Economic Cycles and the Relationship Between Port and City. The case of Hamburg*. In: CARMONA, M. (org.) *Globalization and City Ports. The Response of city ports in the northern Hemisphere*. **Globalization, Urban Form and Governance**, N. 9. TU Delft, 2003.

População do mundo em milhões de habitantes (1650 - 1950)

	1650	1750	1800	1850	1900	1950
Oceania	2	2	2	2	6	13*
África	100	100	100	100	120	199**
Ásia	257*	437*		656*	857*	1272*
	330**	479**	602**	749**	937**	
	250***	406***	522**	671***	859***	
América	8*	11*		59	144	338*
	13**	12,4**	24,6**	59	144	
	13***	12,4***	24,6***	59	144	
Europa (Rússia da Europa inclusive)	103*	144*		274*	423*	594*
	100**	140**	187**	266**	401**	
	100***	140***	187***	266***	401***	
Totais	1	470	694		1.091	1.550
	2	545	733,4	915,6	1.176	1.608
	3	465	660,4	835,6	1.098	1.530

**tab.01**

\* Boletim das Nações Unidas, Dezembro 1951. -\*\*Carr Saunders.-\*\*\*Kuczynski.

Os números sem asteriscos são comuns às três fontes.

Os números de Carr Saunders em relação à África foram arredondados para 100.

fonte:

BRAUDEL, 1970: 27.

O aumento tremendo das exportações nos anos posteriores<sup>29</sup> e a demanda por alimentos para uma população urbana crescente transformaram por completo o setor<sup>30</sup>: "O comércio internacional de produtos agrícolas estava agora sendo normalmente (...) levado a especializações extremas ou mesmo à monocultura nas regiões exportadoras. A tecnologia tornava-o possível, pois afinal os grandes meios de transporte de enormes quantidades ao longo de imensas distâncias praticamente não existiam antes da década de 1840. (...) O elemento dinâmico no desenvolvimento da agricultura era, portanto, a demanda: a crescente demanda de alimentos por parte das regiões urbanas e industriais do mundo, a crescente demanda des-

29 Entre 1820 e 1850, as exportações de algodão inglês cresceram 1.100 milhões de jardas, e entre 1850 e 1860, 1.300 milhões. HOBBSAWN, E. op. cit., 2005. Pg.55.

30 "As bolsas de valores, agora trabalhando principalmente com as ações das empresas comerciais e de transportes, florescia como nunca. Em 1856, a bolsa de Paris, sozinha, apresentava uma lista de 33 companhias de estradas de ferro e canais, 38 companhias de mineração, 22 companhias metalúrgicas, 11 portuárias e de navios". HOBBSAWN, E. op. cit., 2005. Pg. 300.

ses mesmos setores por trabalho, e, unindo os dois, a economia de rápida expansão que fez crescer o padrão de consumo das massas. (...) A monocultura (...) (era) imposta pela orientação em direção a um remoto mercado mundial e intensificada, se não mesmo criada, pelo mecanismo característico das firmas comerciais estrangeiras, nas grandes cidades portuárias que controlavam a exportação – os tradicionais gregos que dirigiam o comércio do milho russo através de Odessa, os Bunes & Borns de Hamburgo, que estavam para preencher a mesma função nos países da Bacia do Prata a partir de Buenos Aires e Montevideu. Onde tais exportações eram produzidas por grandes fazendas (...) o tipo de especialização era completa” (HOBSBAWN, 2005: 249).

As cidades portuárias, como consequência, cresciam no mesmo ritmo em que o setor produtivo, tanto nos países industriais como nas colônias. No decorrer da década de 1870, uma quantidade anual de cerca de 88 milhões de toneladas de mercadorias transportadas por navios foi trocada entre as nações mais importantes, comparados com os vinte milhões da década de 1840; 31 milhões de toneladas de carvão atravessaram os mares, comparados a 1,4 milhão; 11,2 milhões de toneladas de grãos, comparados a menos de 2 milhões; seis milhões de toneladas de ferro comparados a 1 milhão; e mesmo – antecipando o século XX- 1,4 milhão de toneladas de petróleo (HOBSBAWN, 2005:82).

Acompanhando a produção, o auge do liberalismo econômico fez cáirem as barreiras ao comércio internacional, acabando com os monopólios (os que haviam sobrevivido ao início do século) e com leis protecionistas, dos dois lados do Atlântico<sup>31</sup>. Em seu lugar, tratados comerciais favorecendo as principais potências estabelecem a nova dinâmica internacional<sup>32</sup>.

---

31 “As operações do novo império refletiram também as mudanças decisivas que ocorriam na sociedade britânica. A substituição de empresas mercantis por industriais como principais fontes da riqueza nacional acarretou mudanças, com a finalidade de tornar as políticas nacional e colonial mais compatíveis com a nova hierarquia de interesses. A orientação comercial restritiva e os privilégios monopolistas que haviam sustentado a explosão comercial no século XVI e na maior parte do século XVII – baseados no tráfico de escravos, nas grandes plantações das colônias e em companhias comerciais monopolistas – não proporcionavam o meio mais eficaz para uma nação que estava prestes a tornar-se a oficina do mundo.” MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 27.

32 “As potências ocidentais aproveitaram as crescentes dificuldades da China e exigiram tratados comerciais favoráveis (década de 1850) prorrogados em anos subseqüentes, concedendo mais privilégios aos estrangeiros. (...) No início do século XX, cerca de noventa portos chineses eram administrados por estrangeiros”, MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg.:47.

Em 1864, a Inglaterra já pode produzir regularmente navios de aço. Nesse mesmo quadrante de século, as possibilidades técnicas e comerciais oferecem um fator decisivo para o comércio marítimo, os serviços regulares com escala definida (STOPFORD, 1988)<sup>33</sup>, pois com os navios a vapor o transporte se tornava independente das condições climáticas.

A transição da vela para o vapor aconteceu progressivamente, mesmo porque a vela durante algumas décadas se manteve mais rápida do que os vapores, por sua evolução técnica gradual porém eficiente. Assim, a velocidade por mar não avançara. “O transporte marítimo (...) não se tornou notavelmente rápido em nosso período (refere-se, basicamente, à segunda metade do XIX). Sua lentidão técnica é indicada pelo fato, hoje bem conhecido, de que o transporte marítimo a vela havia continuado a manter-se frente ao navio a vapor de forma surpreendente (...). O vapor tinha-se expandido extraordinariamente, de cerca de 14% do transporte mundial em 1840 para 49% em 1870, mas a vela ainda estava ligeiramente à frente. Somente na década de 1870, e sobretudo na de 1880, é que ela saiu do páreo (no final dessa última década, a vela tinha sido reduzida para aproximadamente 25% do transporte global). O triunfo do barco a vapor era essencialmente o da marinha mercante britânica, ou melhor, o da economia britânica que estava por trás dele. Em 1840 e 1850, os navios britânicos perfizeram (...) um quarto da tonelagem a vapor nominal do mundo; em 1870, perto de um terço, em 1880, mais da metade. Em outras palavras, entre 1850 e 1880 a tonelagem a vapor britânica cresceu cerca de 1600% e a do resto do mundo 440%. “(HOBSBAWN, 2005:82).

Com o vapor, o grande passo de fato foi o da regularidade. Foi possível a introdução do relógio e dos horários de chegada e partida. Estabelece-se, assim, na atividade portuária e na navegação, uma estrutura e uma divisão do trabalho (CAMARGO JÚNIOR, 1996)<sup>34</sup>.

Com o aumento de produção, das trocas comerciais e do número crescente de mi-

---

33 STOPFORD, M. *Maritime economics*, London, Unwin Hyman, 1988. In: CAMARGO JÚNIOR, A. S. **A evolução da organização industrial do transporte marítimo regular**, EPUSP, 1996.

34 Um fato importante derivado do estabelecimento de linhas regulares, e que se manterá quase que inalterado por um século, é o estabelecimento da conferência de frete, espécie de acordo internacional entre os armadores para fixar o valor do frete em determinada rota; esta determinação de manter fixo o valor do frete tem influência durante todo o século XX nas formas de gestão da atividade portuária. CAMARGO JÚNIOR, A. S. op. cit., 1996.

grações<sup>35</sup>, e impulsionados pelo acúmulo de capital, os portos, agora, insuficientes em tamanho e em produtividade, sofrem pressões para reformas físicas e para uma nova organização da mão-de-obra.

São deste período as primeiras grandes reformas para ampliação de instalações portuárias. Os portos acanhados do período precedente ocupavam agora espaços um pouco maiores, e as zonas portuárias das cidades em crescimento “se tornavam lugares de uma mistura de atividades, pessoas e funções sem precedentes: habitações para imigrantes e doqueiros se construíam junto ao espetáculo dos transoceânicos chegando e partindo, e ofereciam uma gama de novas experiências, bares e cafés, restaurantes exóticos, salões de baile e bordéis”. (MEYER, 1999:30). O turismo se configurava então como atividade econômica, impulsionando também as cidades portuárias, que se beneficiavam especialmente: “O capitalismo industrial produziu duas novas formas de viagens de prazer: turismo e viagens de verão para a burguesia, e pequenas excursões mecanizadas para as massas (...). Ambas eram os resultados diretos da aplicação do vapor no transporte” (HOBSBAWN, 2005:285).

48

A expansão das instalações portuárias de fato acontecerá nessa passagem de século, e com um aumento mais marcado a partir do século XX, tanto nos países periféricos como nos centrais<sup>36</sup>, com o aumento do volume de carga. O tamanho das embarcações, porém, ainda estará subordinado ao espaço disponível nos portos.

A tecnologia, até o fim do XVIII atividade pouco privilegiada, na segunda metade do XIX ganha papel de destaque, em especial as façanhas da engenharia. “Aquilo de que o desenvolvimento econômico precisava em nível mais elevado (...) era (...) a capacidade de compreender e manipular a ciência:” desenvolvimento “, mais do que pesquisa. (...) É surpreendente como as inovações de um punhado de cientistas, desde que (...) facilmente conversíveis em maquinaria, fossem tão rápida e amplamente adotadas” (HOBSBAWN, 2005:758). Também Milton Santos (1996)

---

35 A emigração europeia foi um fenômeno que merece ser mencionado. Sua influência é brutal na urbanização mundial. De acordo com Magdoff, entre 1820 e 1920, cerca de 55 milhões de europeus deixaram seus países de origem, e, em 1914, as colônias das potências europeias ocupavam 85% do globo. MAGDOFF, H., op. cit., 1979. Pg. 48.

36 Adotamos a designação de David Harvey para distinguir entre os países que o autor chama de centrais e de periféricos, em relação a sua posição no sistema capitalista. HARVEY, D. op. cit., 1980.

e Manuel Castells (1999)<sup>37</sup> apontam que a segunda fase da Revolução Industrial, após 1950, uniu definitivamente ciência e desenvolvimento tecnológico. O vapor é produtos destas inovações, mas não é o único que trará mudanças drásticas para o comércio marítimo.

Entre as últimas décadas do XIX e os primeiros anos do século XX, grandes obras de engenharia civil permitirão as mudanças há muito esperadas nas rotas comerciais. A construção do canal de Suez<sup>38</sup>, e, alguns anos mais tarde, do Canal do Panamá<sup>39</sup>, são marcos da necessidade premente de alcance dos mercados externos

---

37 CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 8ª ed.

38 O istmo de Suez foi sempre decisivo para a dinâmica do comércio internacional, tendo sido em grande parte responsável, devido a seu domínio pelo Império Otomano, pelas navegações que deram à Europa Ocidental o domínio dos mares. “ De facto, o eixo navegável do Velho Mundo começa no Báltico e na Mancha e corre até o Pacífico, desde sempre. O istmo de Suez não o corta em dois. Aliás, durante séculos, um braço do Nilo juntou-se ao Mar Roxo (ligando-o assim ao Mediterrâneo), é o canal dito de Neco, este “canal de Suez” que funcionava ainda nos tempos de São Luís e que se fechou pouco a pouco. No princípio do século XVI, Veneza e os Egípcios pensaram em abri-lo de novo. Além disso, homens, animais, barcos em peças separadas atravessavam o istmo. (...) O périplo de Vasco da Gama (1498) não destruiu esta antiga comunidade entre a Europa e o Oceano Índico, acrescentou-lhe uma nova via.” BRAUDEL, F. op. cit., 1970. Pg. 332.

No século XIX, a tecnologia dará finalmente aos europeus a predominância sobre uma rota até hoje crucial em termos econômicos e geopolíticos. “O Egito, (...) (por) sua situação estratégica, atraía os interesses das potências ocidentais e seus capitalistas, especialmente os ingleses, cuja posição como potência mundial passou a depender, de forma definitiva, da construção de Canal de Suez”. HOBBSBAWN, E. op. cit., 2005. Pg. 183.

39 “A rota mais importante afetada pela corrida do ouro levava a leste ao longo de 16 ou 17 mil milhas de mar que ligava a Europa a San Francisco por um lado, e a costa leste dos Estados Unidos a San Francisco via cabo Horn, por outro. Londres, Liverpool, Hamburgo, Bremen, Lê Havre e Bordéus já tinham linhas marítimas regulares diretas desde a década de 1850. O interesse em diminuir essa viagem de quatro a cinco meses, assim como de fazê-la mais segura, era prioritário. Os veleiros construídos pelos armadores de Boston e Nova York para o tráfico de chá entre Cantão e Londres podiam agora carregar uma mercadoria diferente. Apenas dois destes haviam dobrado o cabo Horn antes da corrida do ouro mas, na segunda metade de 1851, 24 (ou 34 mil toneladas) atingiram San Francisco, diminuindo tempo da viagem de Boston à costa oeste para menos de 100 dias, ou mesmo, em alguns casos, para 80. Inevitavelmente, uma rota potencial mais curta precisava ser desenvolvida. O istmo do Panamá, mais uma vez, tornou-se aquilo que já havia sido nos tempos coloniais espanhóis: o ponto principal de transporte entre navios, pelo menos até que fosse construído o canal, hipótese que foi imediatamente considerada pelo tratado anglo-americano de Bulwer-Clayton, de 1850, e que começou a ser planejado pelo dissidente sansimonista francês M. de Lesseps, que acabava de triunfar em Suez, na década de 1870. (...) A economia de tempo era tão grande que o istmo logo se transformou num ponto vital na navegação internacional: através dele,

para as novas economias industriais, e especialmente da disputa entre estas por sua dominação. Este último permite ver claramente a força da que seria a principal potência industrial do século seguinte, os EUA, e também dá a medida da importância das rotas do pacífico e de alcançar a Ásia sem a dependência do istmo de Suez.

Outro grande avanço do fim do XIX que contribuiu muito para o aumento do intercâmbio internacional foi o desenvolvimento das comunicações. O aparecimento do telégrafo e a instalação de cabos ultramarinos permitiram uma velocidade nas comunicações impensável algumas décadas antes.(HOBSBAWN, 2005).

Deve-se lembrar, mais uma vez, que o avanço da técnica é determinado pela necessidade da sociedade e, mais, pela necessidade econômica em última instância, daí ser compreensível a quantidade de avanços no segundo período do século XIX, já que a produção crescente impunha a criação de mercados crescentes<sup>40</sup>.

As áreas portuárias eram então a verdadeira tradução das maravilhas da ciência e do progresso. “Mas era a maravilha da tecnologia, que no mundo das embarcações, das docas e pontes era tão marcante, que fazia dos portos um espetáculo sem precedentes. (...) As cidades se aproveitaram da popularidade do mundo dos portos. Diversos equipamentos foram criados para tornar as visitas ao porto o mais completas e espetaculares possível, como os trens e linhas férreas subterrâneas sob as zonas portuárias de Londres e Liverpool; originalmente destinadas a passageiros e trabalhadores, logo se transformaram em passeios para viajantes que quisessem conhecer as maravilhas do porto moderno com conforto. Em Barcelona, o mesmo propósito levou em 1929 à construção de um teleférico sobre o porto. Em Gênova e na Antuérpia, terraços só para pedestres foram criados ao longo do cais

---

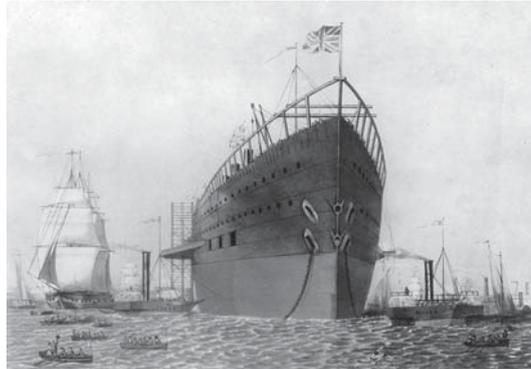
Southampton podia ser ligada a Sydney em 58 dias, (...). Cerca de 60 milhões de dólares anuais devem ter sido transportados através do Panamá. Não admira que a primeira estrada de ferro tenha atravessado o istmo já em 1855.” HOBSBAWN, E. op. cit., 2005. Pg .100.

O canal seria concluído, após inúmeros contratemplos, apenas em 1914, já a cargo dos americanos. Até hoje, como veremos, Suez e Panamá são dois dos principais pontos de transbordo de carga do mundo, e abrigam dois hubports.

40 “O novo industrialismo, porém, não gerou apenas um apetite voraz por matérias-primas, mas também alimentos para populações urbanas em crescimento eram igualmente procurados nos cantos mais distantes do mundo. Progressos na construção naval (...) tornaram possível a movimentação barata de matérias-primas e de alimentos a granel por grandes distâncias oceânicas. Sob a pressão e as oportunidades das últimas décadas do século XIX, uma parte cada vez maior do mundo foi explorada como produtora primária para as nações industrializadas.”MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 37.

onde as mercadorias eram carregadas e descarregadas.” (MEYER, 1999:32).

Larry Burkhalter, especialista em portos da CEPAL<sup>41</sup>, destaca que até o fim do século XIX a infra-estrutura física dos portos ainda era determinante para o tamanho dos navios, e cita que em 1859, o navio *Great Eastern*, de 210,9 m, fracassara por não se ajustar a nenhum porto e por não haver rotas comerciais para seu porte (BURKHALTER, 1999).



**fig.08**  
o navio *Great Eastern*  
fonte:  
Naval Historical Center.  
Site oficial da Marinha  
Norte Americana: [www.history.navy.mil](http://www.history.navy.mil)

Em fins da década de 1870, se dá um processo de decadência do liberalismo<sup>42</sup> até então predominante, e uma nova onda de protecionismo

e monopólios domina o comércio, com forte disputa entre as principais nações capitalistas<sup>43</sup>. Magdoff aponta resumidamente o quadro nos anos que vão da década de 1880 à Primeira Guerra Mundial: “O controle de tipo monopolista sobre os suprimentos de matérias-primas tornou-se cada vez mais importante como arma competitiva entre os gigantes e como garantia de segurança do capital investido em novas indústrias (...) A tecnologia do navio a vapor e as comunicações de âmbito

51

---

41 Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Instituição vinculada à ONU, criada em 1948.

42 “Num período em que o livre comércio estava sendo substituído gradualmente por tarifas protecionistas e práticas discriminatórias nas colônias como também nas metrópoles, havendo urgência cada vez maior para assegurar mercados protegidos em ultramar”, MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 51.

“A era do triunfo liberal tinha sido aquela era *de fato* do monopólio industrial inglês (...). A era pós-liberal caracterizava-se por uma competição internacional entre economias industriais nacionais rivais – a inglesa, a alemã, a norte-americana; uma competição acirrada pelas dificuldades que as firmas dentro de cada uma destas economias enfrentavam (no período de depressões) para fazer lucros adequados. A competição levava portanto à concentração econômica, controle de mercado e manipulação. (...) O mundo entrou no período do Imperialismo no sentido maior da palavra (que inclui as mudanças na estrutura da organização econômica, como, por exemplo, o “capitalismo monopolista”), mas também em seu sentido menor: uma nova integração dos países “subdesenvolvidos”, enquanto dependências em uma economia mundial dominada pelos países “desenvolvidos”. HOBBSAWN, E. op. cit., 2005. Pg. 419.

43 “As depressões das décadas de 1870 e 1880, a desorganização agrícola e as crises industriais desses anos provavelmente aceleraram o nascimento do novo imperialismo”, MAGDOFF, H., op. cit., 1979. Pg. 115.

mundial, juntamente com a ampliação do controle imperialista a quase todo o globo, completou o processo de criação de uma rede mundial de comércio e finanças que produziu a “divisão do trabalho” internacional mais favorável aos centros industriais e financeiros (...)“A Grã-Bretanha perdeu sua supremacia nos mares<sup>44</sup> quando foram aperfeiçoados navios de guerra a vapor, providos de blindagem. Uma vez que tinha, na realidade, de começar mais uma vez a construir uma frota moderna, outras nações com suficiente capacidade industrial tiveram também a oportunidade de construir uma força competitiva capaz de desafiar a hegemonia britânica” (MAGDOFF, 1979:75).

Com o século XX se configura então a maior inovação da produção industrial, a produção em massa, de maquinaria e, em seguida, de bens de consumo; economicamente, toma forma o capitalismo monopolista<sup>45</sup>, e a internacionalização maciça do capital. Para os portos, destaca-se o interesse crescente em determinados produtos, que caracterizarão em grande parte o comércio do século XX, como o petróleo e os metais<sup>46</sup>. Os primeiros terminais especializados<sup>47</sup> surgem já em 1880,

44 “Um importante elemento da capacidade dos Estados Unidos de concorrer na esfera cada vez maior de influência imperialista foi a obtenção (...) de alto grau de independência como construtores de navios, comerciantes e armadores. Isso era exatamente o oposto da situação vigente nas áreas coloniais, as quais (...) foram transformadas em apêndices de potências militarmente superiores, constituindo uma característica estável dos países coloniais e semi-coloniais a concentração do comércio de importação e exportação em mãos estrangeiras(...) Em 1790, navios de propriedade americana já eram responsáveis por 59% do comércio exterior do país”. MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 71.

45 “Com o surgimento de condições monopolistas (...) (a concorrência) foi elevada a um outro nível: arranjos temporários entre concorrentes sobre produção, preços e políticas de venda são mais viáveis do que antes e podem ser tomadas decisões com razoável previsão do que será a reação dos competidores. Uma vez que o capital opera em escala mundial, os arranjos para dividir mercados e/ou a luta competitiva entre gigantes pelos mercados estendem-se por grande parte do globo”, MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 112.

46 “O novo estágio do capitalismo baseia-se em indústrias que necessitam de imensos suprimentos de matérias-primas, tais como petróleo e metais ferrosos e não-ferrosos”, MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg. 104-105.

“”Pelo final do século a Malásia era conhecida como produtora de estanho, a Rússia, Índia e Chile por seu manganês, a Nova Caledônia pelo níquel. A nova economia de consumo demandava quantidades crescentes não apenas de matérias produzidas nos países desenvolvidos (por exemplo, cereais e carne), mas também daquelas que não podiam produzir (por exemplo, bebidas e frutas tropicais e subtropicais, óleo vegetal para sabão). A *banana republic* tornou-se parte da economia capitalista da mesma forma que a colônia produtora de estanho, borracha ou cacau.” HOBBSAWN, E. op. cit., 2005. Pg. 419.

47 estes terminais, durante o século XX, se consolidariam como principal característica dos portos a partir da década de 80, iniciando uma tendência à especificidade que marca a

para carga e descarga de petróleo<sup>48</sup>. Em 1886 surge o primeiro navio tanque, é o início do transporte de cargas homogêneas (BURKHALTER,1999).

A partir dos primeiros anos do século XX já parece difícil aos portos conter a expansão física devido ao aumento principalmente destas cargas a granel<sup>49</sup>. Até a I Guerra Mundial, porém, coexistem navios a vapor e a vela por todos os mares.

As décadas iniciais do século XX, nos países centrais, demandaram ações públicas intensas, para suprir as necessidades de uma população crescente, e de uma industrialização intensa (BENEVOLO, 1963)<sup>50</sup>. Scherer data deste período o início do uso sistemático do planejamento como instrumento de controle social pelo Estado: “O Estado que até então atuara pela intervenção limitada (Poulantzas, 1968) passa a intervir de forma cada vez mais acentuada, tanto sobre o direito de propriedade quanto no que diz respeito ao provimento dos equipamentos gerais de produção e aos equipamentos sociais coletivos. (Preteceille, 1977)” (SCHERER,1994:191). Este fenômeno, na América Latina, viria a acontecer somente décadas mais tarde, sob forte influência dos eventos da Segunda Guerra Mundial.

A partir de então, a separação da administração portuária dos órgãos responsáveis pelo urbanismo em diversas cidades (como veremos em detalhe no capítulo 4) indica o avanço no sentido de uma ruptura entre porto e cidade, concomitante ao crescimento do volume de carga armazenado. Na medida em que crescem as mercadorias, especialmente o granel, o encanto da modernidade que o porto representa será substituído por um crescente distanciamento entre atividades portuárias e tecido urbano. Este porto do início do século XX, porém, ainda é o porto chamado tradicional, que será absolutamente transformado após a década de 1950.

O primeiro pós-guerra foi caracterizado pela presença muito mais marcante dos

---

passagem do século.

48 “Novas matérias primas, freqüentemente encontráveis apenas fora da Europa, atingiram a partir daí uma significação que só viria a se tornar evidente no período subsequente do imperialismo. Desse modo, o petróleo já havia atraído a atenção dos engenhosos ianques como um combustível conveniente para lâmpadas, mas rapidamente encontrou novos usos através do processamento químico. Em 1859, apenas dois mil barris haviam sido produzidos, mas por volta de 1874 quase onze milhões de barris já davam meios a John D. Rockefeller para estabelecer um cerco à nova indústria pelo controle de seu transporte através de sua Standard Oil Company”, HOBBSAWN, E. op. cit., 2005. Pg.73.

49 Polêmicas entre 1898 e 1923 na Associação Internacional Permanente dos Congressos de Navegação surgem com as tentativas de limitar o tamanho dos navios. Id. Ibid.

50 BENEVOLO, L. **Le origini dell’Urbansitica Moderna**, Bari : Editori Laterza, 1963.

Estados Unidos no cenário de comércio internacional. Com diversas rotas já dominadas por seus armadores a partir dos avanços do fim do XIX, delineia-se o que viria a se consolidar com o fim da Segunda Guerra Mundial, sua confirmação como potência econômica. É dos Estados Unidos que sairão os próximos avanços na navegação e, principalmente, no transporte internacional de mercadorias. O domínio informal exercido pela Grã-Bretanha sobre o mercado latino-americano será transferido a ele: “Com a expansão do poder americano e nipônico, a Grã-bretanha perdeu rapidamente sua posição dominante nos mares, (...) A debilitação da economia britânica durante a guerra (...) fez com que os Estados Unidos logo depois se transformassem no principal mercado de capitais do mundo, (...) e que passassem a rivalizar com a Grã-Bretanha pelas reservas mundiais de petróleo. (...) A América Latina passou a gravitar cada vez mais na órbita econômica e política americana” (MAGDOFF, 1979: 59).

O período da Segunda Guerra inaugurará o período da primazia dos Estados Unidos, caracterizada pelo que Santos (1996) afirma ser a disseminação do paradigma tecnológico norte-americano, característico do meio técnico-científico-informacional, como veremos a seguir.

54

### **O segundo pós-guerra**

Com o segundo pós-guerra, o comércio internacional aumenta consideravelmente, e as instalações portuárias passam a requerer novas modernizações de grande porte. “O impressionante salto pra frente dos Estados Unidos foi acelerado e consolidado pela nova situação mundial surgida com a II Guerra Mundial e com a reorganização que depois ocorreu. Em princípios da década de 70, 52% dos investimentos mundiais no exterior encontrava-se em mãos de empresas americanas, como resultado de um crescimento sem precedente desse tipo de acumulação de capital desde 1945. (...) A empresa multinacional subiu ao palco como corporificação máxima da lógica inata da empresa capitalista”. (MAGDOFF, 1979:144). Este crescimento do comércio foi impulsionado por políticas de expansão do mercado externo norte-americano, como o Plano Marshal e o investimento direto em países estrangeiros, sobretudo europeus e Japão. “Essa abertura do investimento estrangeiro (especialmente na Europa) e do comércio permitiu que a capacidade produtiva excedente dos Estados Unidos fosse absorvida alhures” (HARVEY, 1992:131)<sup>51</sup>

---

51 HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**, São Paulo: Loyola, 1992.

Milton Santos (1996) classifica o período do fim da Segunda Guerra como a passagem do meio técnico para o meio técnico-científico-informacional, assim como a Revolução Industrial marcara a transição do meio natural ao técnico. Neste novo período que se inicia não mais se distingue ciência e técnica; a partir de então tem início para o autor a globalização, que se estabelecerá por completo, nas diversas partes do mundo, na década de 1970.

De fato, os avanços tecnológicos vistos pelo transporte de cargas internacional a partir deste ponto de inflexão são os determinantes de todas as grandes modificações que a atividade portuária enfrentará nas décadas seguintes. E, também de acordo com a primazia do paradigma norte-americano, exposta pelos autores, a quase totalidade destes avanços acontecerá nos Estados Unidos. Logo, portos de todo o mundo farão esforços para se adaptarem aos novos padrões impostos pela nação então dominante do comércio internacional.

Os avanços da navegação marítima estiveram intimamente ligados ao desenvolvimento militar<sup>52</sup>, assim como grande parte dos avanços revolucionários na área das comunicações. Não é sem motivos que Castells (1999) aponta a Segunda Guerra Mundial como a “mãe de todas as tecnologias<sup>53</sup> .

Se nos primeiros anos do século XX os navios já passavam a apresentar maior porte, é somente com o segundo pós-guerra que a demanda vai exigir novas formas de transporte, mais eficientes e baratas. A produção em massa e o aumento no consumo, especialmente nos EUA começam a pressionar os portos, que já se vêem em segundo plano com o uso progressivamente maior dos demais meios de transporte, principalmente o rodoviário. Navios para transporte de veículos, os chamados ro-ro<sup>54</sup>, são originários de navios militares, enquanto os cargueiros, com o aumento dos granéis, especialmente do petróleo, também crescem e se modernizam.

---

52 “A base tecnológica (...) esteve também intimamente associada à militarização da economia. (...) A vantagem tecnológica obtida durante a guerra foi aumentada ainda mais com a ajuda de subsídios incessantes: pelo menos desde meados de década de 50, entre 50 e 60% das pesquisas e desenvolvimento nos Estados Unidos têm sido financiados pelo Governo Federal”. MAGDOFF, H. op. cit., 1979. Pg.146.

53 “Foi durante a Segunda Guerra Mundial e no período seguinte que se deram as principais descobertas tecnológicas em eletrônica: o primeiro computador programável e o transistor, fonte da microeletrônica, o verdadeiro cerne da revolução de tecnologia da informação no século XX.” CASTELLS, M. op. cit., 1999. Pg.80.

54 A terminologia “ro-ro”, na verdade “roll-on roll-off” designa os navios equipados com esteiras que permitem a carga e descarga de veículos motorizados.

Na década de 50 é instituída então uma nova forma de unitização<sup>55</sup>, o contêiner, que em alguns anos seria a mais usada, e levaria a grandes transformações no transporte de cargas mundial. “Com o objetivo de fazer caírem os custos portuários, melhorar a eficiência e garantir uma conservação adequada das mercadorias começou-se o agrupamento das cargas em unidades de uso múltiplo, manipuladas por sistemas que faziam uso intensivo de capital (em oposição ao uso intensivo da mão-de-obra, comum até então)” (BURKHALTER, 1999: 108).

Segundo Couper (apud OLIVEIRA JUNIOR, 1994)<sup>56</sup> o início da mecanização dos portos ocorreu já na década de 40, nos EUA e no oeste europeu, devido aos altos custos de mão de obra. A pressão das companhias com linhas regulares a partir de 60 pela containerização, aumentou, para diminuir o tempo gasto nos portos, uma vez que os custos desta permanência chegavam a 60% dos custos totais da operação.

O tamanho dos contêineres vai progressivamente sendo padronizado durante as décadas seguintes, e para tanto vão sendo criadas normas internacionais<sup>57</sup>. É o uso em larga escala dos contêineres que impulsiona o aumento do porte dos navios, capazes de transportar maior número destes; este uso se dará em larga escala apenas a partir a década de 1970.

O fordismo foi o modelo de desenvolvimento<sup>58</sup>, segundo Leborgne (LEBORGNE, D.

---

55 a unitização é a maneira de agrupar a carga para estivagem. Na década de 1950, a empresa americana de transporte terrestre McLean Trucking adapta os compartimentos de carga dos caminhões para que pudessem ser transportados também em trens e navios, retirando-lhes as rodas e instalando-lhes dispositivos nas oito quinas para facilitar a manipulação. O tamanho original era o maior permitido para circulação nas rodovias norte-americanas. Estava criado o contêiner.

A mesma empresa compra então um navio, e a primeira viagem com o novo sistema de unitização é realizada em 1956, entre Nova Iorque e Houston, pontos operados pela linha de transporte rodoviário da empresa. Em três meses, o custo de manipulação da carga nestes portos caiu de US\$ 5,93/ton para US\$ 0,15/ton. BURKHALTER, L. op. cit., 1999.

56 OLIVEIRA JÚNIOR, M. **Mudanças organizacionais e inovações tecnológicas: impactos sobre os padrões de relações de trabalho no porto de Santos**, São Paulo: FEAUSP, 1994.

57 O padrão internacional dos contêineres atualmente é de 20 e 40 pés.

58 Conforme a teoria da regulação de Aglietta (AGLIETTA, apud LEBORGNE e LIPIETZ, 1988), o modelo de desenvolvimento de um determinado período é composto de um regime de acumulação, um modo de regulação e um paradigma tecnológico. “Denomina-se ‘regime de acumulação’ um determinado modo de transformação conjunta e compatível de normas de produção e distribuição e de uso. Este regime assenta-se sobre os princípios gerais de organização de trabalho e de uso das técnicas que constituem um ‘paradigma tecnológico’”.

e LIPIETZ, A., 1988)<sup>59</sup>, cujo regime de acumulação se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial, correspondente ao paradigma tecnológico engendrado no início do século, o taylorismo e a mecanização. Ainda que o fordismo tenha surgido muito antes, enfrentou, de acordo com David Harvey (1992), dois obstáculos principais, a resistência à desvinculação do trabalho dos saberes tradicionais e, sobretudo, a necessidade de uma readaptação do papel estatal. Esta adaptação foi conseguida apenas no segundo pó-guerra, e corresponde a um novo modo de regulação, o keynesianismo. Este supõe formas estáveis de relações de trabalho, legislação social, Estado intervencionista; é o que caracterizou o Estado do Bem Estar Social. O período fordista correspondeu às três décadas prósperas dos países centrais do capitalismo que sucederam a guerra, os anos 1950, 1960 e 1970. Leborgne e Lipietz (1988) também destacam a supremacia dos EUA, assim como a dominação de seu paradigma tecnológico. Interessa-nos particularmente em sua exposição do período fordista, a exclusão dos países periféricos do comércio de manufaturados, ficando a estes o papel de fornecedor de matérias-primas. É sob diversos destes aspectos que Arroyo irá mostrar que o período posterior, da ampliação do comércio internacional para escalas maiores, manterá a mesma divisão internacional do trabalho, segundo ela, “formas renovadas de desvendar a condição periférica” (ARROYO, 2001).

Harvey resume: “O período pós-guerra viu a ascensão de uma série de indústrias baseadas em tecnologias amadurecidas no período entre-guerras e levadas a novos extremos de racionalização na Segunda Guerra Mundial. Os carros, a construção de navios e de equipamentos de transporte, o aço, os produtos petroquímicos, a borracha, os eletrodomésticos e a construção se tornaram os propulsores do crescimento econômico, concentrando-se numa série de regiões de grande produção da economia mundial (...) As forças de trabalho privilegiadas dessas regiões formavam uma coluna de uma demanda efetiva em rápida expansão. A outra coluna estava na reconstrução patrocinada pelo Estado de economias devastadas pela guerra, na suburbanização (particularmente nos Estados Unidos), na renovação urbana, na expansão geográfica dos sistemas de transporte e comunicações e no desenvolvimento infra-estrutural dentro e fora do mundo capitalista avançado.” (HARVEY, 1992: 125).

O Estado do Bem Estar Social foi chamado a atender as demandas sociais, neces-

---

Este supõe uma regularidade macro-econômica. LEBORGNE, A. e LIPIETZ, D. *O Pós-fordismo e seu Espaço*. In: **Espaço e Debates**, v. 25, 1988. Pg.18.

59 LIPIETZ, A, LEBORGNE, D. op. cit, 1988.

sárias à produção e sobretudo à constituição e à contínua ampliação do mercado interno e externo nos países centrais. Este Estado esteve muito presente na produção do espaço urbano. A ênfase das intervenções estatais estava em expandir a infra-estrutura e em suprir a demanda por habitação, especialmente nos países atingidos pela guerra, o que em alguns casos significava a reconstrução parcial ou total das cidades. Para tal, as proposições dos CIAM foram amplamente utilizadas, constituindo conjuntos urbanísticos em que se pôs em prática as propostas do Movimento Moderno. O planejamento aparece como solução tanto prática como política: “Para se manter democráticas e capitalistas, as políticas do pós-guerra tinham de tratar de questões do pleno emprego, da habitação decente, da previdência social, do bem-estar e das amplas oportunidades (...) havia em toda a parte a tendência a considerar a experiência de produção e planejamento de massa da época da guerra, um meio de lançar um vasto programa de reconstrução e reorganização. (...) A reconstrução, reformulação, e renovação do tecido urbano se tornaram um ingrediente essencial desse projeto. Foi esse o contexto em que as idéias do CIAM, de Le Corbusier, de Mies van der Rohe, de Frank Lloyd Wright e outros puderam ter a aceitação que tiveram, mesmo como a força controladora das idéias sobre a produção do que como quadro teórico e justificativa para aquilo que engenheiros, políticos, construtores e empreendedores tinham passado a fazer por pura necessidade social, econômica e política” (HARVEY, 1992:71).

Para Han Meyer, nos países centrais, o Estado investiu, nas décadas de 50, 60 e 70, de duas maneiras diferentes, separando o investimento social, com foco na questão habitacional, do investimento em infra-estrutura. “No século XX, desenhasse uma distinção entre o domínio do espaço público social e o puramente funcional, distinção na qual o projeto da parte social é visto como tarefa do planejador e, a parte funcional, deixada à engenharia civil. A divisão dos espaços públicos “social e tecnocrático” coincide, em larga escala, com a distinção entre as redes espaciais locais nos novos bairros residenciais e as redes regionais de grande escala, como rodovias, modernos complexos portuários e aeroportos” (MEYER, 1999:37). Com isso, houve uma ruptura no equilíbrio entre as cidades portuárias e esta atividade, ruptura esta que se deu em diversas áreas da infra-estrutura, e que resultou numa desvinculação do projeto urbano das questões ligadas ao porto.

Os portos se desenvolveram muito neste período, em função principalmente de

questões tecnológicas. Ainda que durante a década de 50, e mesmo a seguinte, as instalações cresciam apenas quantitativamente, já que o contêiner ainda não havia sido adotado de forma global, as proporções do porto já o desvinculam do porto tradicional do início do século, principalmente devido ao armazenamento de enormes volumes de carga a granel e à relação com a indústria petroquímica. Progressivamente as instalações deixam de atender às necessidades dos armadores e seus novos navios.

A separação destes espaços foi patente, e a ruptura entre a área portuária e o restante da cidade, cada vez maior. “No transcorrer do século XX, a noção do porto moderno como um fator que poderia destruir a vida urbana tornou-se gradualmente dominante na maioria das cidades portuárias, e formou não somente a base para uma política social direcionada aos moradores das áreas portuárias, mas também a origem de planos urbanísticos direcionados ora para isolar as áreas portuárias ora para eliminá-las do contexto urbano” (MEYER,1999:35).

A questão portuária nos países periféricos na década de 50 é um pouco diferente. Enquanto os portos nos diferentes países centrais já começam o processo de modernização de instalações à medida que o volume de carga aumenta, principalmente o de carga geral, os países periféricos, inseridos de maneira geral numa política de substituição de importações, não procuram desenvolver a atividade portuária .



**fig.09**  
Refinaria próxima ao porto de Rotterdam, 1966.  
fonte:  
MUN. OF ROTTERDAM, 1990: 70

Diversos trabalhos (BURKHALTER, 1999; CAMARGO JÚNIOR, 1996, SCHOONRAAD, 2003) mostram a estagnação do período em relação à modernização dos portos centrais e creditam o fato à política de substituição de importações. Alguns portos, entretanto, crescem em função do aumento das exportações de matérias-primas, como veremos no caso brasileiro, porém com a modernização ficando restrita a alguns equipamentos, e sem nenhuma expansão no sentido de atualizar o transporte de carga geral.

No Brasil, esta política esteve presente durante as décadas de 50, 60 e 70; muitos dos portos durante esse período no país estavam sob concessão a empresas privadas, o que porém não significou modernização de suas instalações.

### **O capitalismo pós-industrial e as mudanças no comércio internacional.**

Leborgne e Lipietz (1988) mostram como, no fim dos 1960, os países centrais dão sinais de crise do modelo de desenvolvimento, com quedas no crescimento das taxas de lucro e dos PIBs dos países.

A década de 1970 é sustentada pelos “freios” do modo de regulação; a saturação do modelo vigente caracteriza o que Dèak vai chamar de crise do capitalismo intensivo (DEAK, 2004)<sup>60</sup>.

A crise nos países centrais exigirá novas formas de regulação e de produção, pon-do fim ao fordismo e ao Estado do Bem Estar Social.

A necessidade premente é a expansão do mercado consumidor, assim como a queda nos custos da produção. A busca por estes novos mercados leva os países centrais do capitalismo, frente ao período de crise, a buscarem alternativas ao mercado interno. A solução é, entre outros fatores, extrapolar os limites nacionais, buscando locais que possibilitassem uma produção mais barata, e que em paralelo pudessem aumentar o mercado consumidor. A solução para ambos os problemas será a expansão das fronteiras do capital. Castells (1999) afirma que nos 1970 as empresas reagiram à queda na lucratividade (AGLIETTA, 1976), com estratégias a partir de: redução de custos da produção (mão-de-obra principalmente), aumento da produtividade e ampliação de mercado; aceleração do capital de giro, e deixa clara a conseqüente expansão do comércio internacional como estratégia: “Embora as respostas a curto prazo para a crise de lucratividade enfocassem a redução de mão-de-obra e o desgaste salarial, o verdadeiro desafio para as empresas e para o capitalismo era encontrar novos mercados capazes de absorver uma crescente capacidade de produção de bens e serviços. Foi essa a causa da grande expansão do comércio em relação à produção e, depois, a do investimento estrangeiro direto, nas duas últimas décadas do século XX, que se transformaram em propulsores do crescimento econômico em todo o mundo.” (CASTELLS, 1999:137).

Assim, políticas de liberalização da economia, flexibilização da produção, desregu-

---

60 Dèak faz referência à periodização de Michel Aglietta entre capitalismo extensivo, a partir do XIX, e capitalismo intensivo, característico do pós-guerra. DÈAK, C. *Globalização ou Crise Global?* In: SCHIFFER, S. (org). **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec, 2004.

lamentação, passam a fazer parte das agendas dos países centrais e, inevitavelmente, dos periféricos, de modo que se pudessem encontrar maneiras de reduzir os custos da produção nos primeiros. Um dos fatores cruciais para a tentativa de superação da crise foi o incentivo ao desenvolvimento tecnológico, que já vinha sendo uma constante, especialmente nos Estados Unidos, nas décadas precedentes. Alguns dos avanços tecnológicos mais marcantes já haviam ocorrido, como destacamos, porém terão seu uso difundido e aprimorado a partir de então. É o caso, especificamente em nosso estudo, do contêiner e dos navios desenvolvidos para fins militares na Segunda Guerra, e, nas comunicações, do desenvolvimento do transistor, base da microinformática.

Entretanto, a partir da década de 1970, os avanços tecnológicos foram de tal ordem que para alguns autores constituíram uma verdadeira revolução tecnológica, e de alcance mundial. “Meu ponto de partida, e não estou sozinho nesta conjectura, é que no final do século XX vivemos um desses raros intervalos na história. Um intervalo cuja característica é a transformação de nossa ‘cultura material’ pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno da informação. (...) Houve uma constelação de grandes avanços tecnológicos, nas duas últimas décadas do século XX, no que se refere a materiais avançados, fontes de energia, aplicações na medicina, técnicas de produção (já existentes ou potenciais, tais como a nanotecnologia) e tecnologia de transportes, entre outros. (...) O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre inovação e uso. (...) O ciclo de realimentação entre a introdução de uma nova tecnologia, seus usos e seus desenvolvimentos em novos domínios torna-se muito mais rápido no novo paradigma tecnológico.” (CASTELLS, 1999: 68-69).

Esta revolução na tecnologia deu suporte à expansão exponencial do comércio internacional a partir da década de 1970, e principalmente, da década de 1980: “É verdade que o comércio mundial cresceu em ritmo menor nestes anos que durante a década de 1960 (devido a uma taxa mais baixa de crescimento econômico, no geral), mas o número crucial é a relação entre a expansão do comércio e o crescimento do PIB: em 1970-1980, enquanto o PIB mundial cresceu 3,4% ao ano, as exportações tiveram um crescimento anual de 4%. Em 1980-1992, os números

correspondentes eram 3% e 4,9%. Houve grande aceleração comercial mundial, quando medido em valores, na segunda metade da década de 1980: crescimento médio de 12,3%” (CASTELLS, 1999: 137).

As tecnologias de transporte e comunicação permitiram uma redução no custo do transporte de carga sem a qual a dispersão da produção não haveria sido possível<sup>61</sup>. No início dos anos setenta, os contêineres já representam a unidade de transporte predominante para carga geral, e as transportadoras começam a se unir em consórcios para repartir os custos de renovação da frota. Com isso, a localização perdeu importância como determinante para a produção, dando lugar a outros fatores, como o custo da mão de obra e as condições econômicas em geral. O aumento da circulação de insumos é marcante, como consta do capítulo 2.

Sabemos, por Milton Santos (1985), o papel fundamental da técnica em todas as etapas históricas, e seu caráter estruturador do meio<sup>62</sup>. No período que tem início na década de 1970, etapa em que o meio técnico-científico-informacional assume plenamente seu caráter global, é por meio da técnica e de sua homogeneização que se pode caracterizar o espaço. Este autor nos autoriza a falar, a partir de então, de um espaço total.

62

“Chegamos à fase histórica em que a noção de espaço global se impõe com mais força porque as variáveis que ajudam a tecer o seu contexto têm uma origem cada vez mais longínqua e um alcance mundial. Isso foi possível porque, com o atual capitalismo da organização comandado pela presença das firmas multinacionais, o processo de acumulação do capital não poderia mais ser feito sem que tais grandes firmas pudessem ir buscar, seja onde for, as condições para a obtenção de um lucro maior. O aumento de número de produtos brutos ou intermediários necessários à produção de bens, as diferenças de preço do trabalho entre países, que se agravaram potencialmente nestes últimos trinta anos, ao mesmo tempo em que se dava a expansão dos transportes e das comunicações com a baixa relativa dos respectivos custos (tomados em relação ao custo total da produção) a redução ou supressão das barreiras comerciais entre países, tudo isso contribuiu para

---

61 Castells aponta que “o custo médio do processamento da informação caiu de aproximadamente US\$ 75 por cada (sic) milhão de operações, em 1960, para menos de um centésimo de dólar em 1990”, CASTELLS, M. op. cit., 1999. Pg. 80.

62 Milton Santos afirma que o espaço humano é um resultado da produção, e que, conseqüentemente, “A produção pois supõe uma intermediação entre o homem e a natureza, através das técnicas e dos instrumentos de trabalho inventados para o exercício desse intermédio”. SANTOS, M. op. cit, 1985. Pg.162.

que o processo de mundialização da economia tivesse uma evolução ultra-rápida”, (SANTOS, 1985:167).

As possibilidades tecnológicas permitiram a organização de redes materiais e imateriais através das quais pudesse ser organizada a produção. Nesse sentido, o papel da circulação nos processos de produção foi amplificado; é o que se caracteriza como a época dos fluxos.

Mónica Arroyo destaca que no campo da geografia diversos trabalhos a partir da década de 1980 procuram compreender as relações territoriais do comércio exterior e aparecem constantemente as referências ao espaço marítimo e aos portos. Destaca que estes mostram a criação de redes complexas e o aumento de complexidade e da logística avançada com a globalização, assim como a presença de novos atores, novas técnicas, relações políticas e econômicas (FREMONT, A, 1996, apud, ARROYO, 2001:9).

Assim como Santos, Arroyo explica a especialização<sup>63</sup> dos lugares, a partir da difusão dos transportes e comunicações, e aponta que, com isso, desenha-se a divisão territorial do trabalho; a especialização exige o desenvolvimento de outras atividades além da produção em si e uma maior divisão do trabalho em determinados lugares: “A especialização espacial impõe uma intensificação de atos de comércio (...) que se acompanha do reforço e da expansão do aparelho bancário, par bancário, comercial e administrativo, assim como meios de armazenamento e de transporte (Santos, 1979). Isso repercute diretamente na organização das cidades que acolhem tais atividades para atender às necessidades de provisões intermediárias e de serviços de toda ordem. Existem, paralelamente, lugares especializados que são um resultado direto da circulação. É o caso dos *carrefours* de Gottman (1952), como por exemplo portos ou entrepostos comerciais. ‘Apesar da aparente estabilidade dos cruzamentos, a circulação não pára de modificar a organização e portanto as possibilidades de diferenciação do espaço’ (pg 218)”. (ARROYO, 2001: 52).

---

63 “Restringe-se o espaço reservado ao processo direto da produção, enquanto se alarga o espaço das outras instâncias da produção, circulação, distribuição e consumo (...). O processo de especialização, criando áreas separadas onde a produção de certos produtos é mais vantajosa, aumenta a necessidade de intercâmbio, que agora se vai dar em espaços mais vastos, fenômeno a que o mesmo Marx intitulou “ampliação da área”. Como se produzem cada vez mais, valores de troca, a especialização não tarda a ser seguida pela necessidade de mais circulação. O papel desta, na transformação da produção e do espaço, torna-se fundamental. Uma das conseqüências é, exatamente, o aprofundamento das especializações produtivas, tendentes a convocar, outra vez, mais circulação. Esse círculo vicioso – ou virtuoso? – depende da fluidez das redes e da flexibilidade dos regulamentos”. SANTOS, M. op. cit., 2002. Para uma conceituação detalhada da especialização dos lugares, ver capítulo III.

No período da globalização, “Como, no processo de produção, a circulação prevalece sobre a produção propriamente dita, os fluxos se tornam mais importantes ainda para a explicação de uma determinada situação. O próprio padrão geográfico é definido pela circulação, já que esta, mais numerosa, mais densa, mais extensa, detém o comando das mudanças de valor num espaço”. (SANTOS; 1996:268).

Para os portos, estas mudanças significam uma nova posição na rede internacional. Os portos passam assim a assumir um papel central, determinando os custos e a eficiência desta nova maneira de produzir dispersa pelo globo.

### **O Estado na globalização**

A crise econômica que pôs fim ao Estado do Bem Estar Social, e as políticas direcionadas a sua superação, reafirmaram a posição central dos EUA na década de 1980. As políticas ultraliberais (liberalização, desregulação e privatização) estimuladas a partir do governo Reagan em meados dos anos 1980, e logo seguidas pelos outros países industrializados, estimularam o fortalecimento do capital financeiro. (ARROYO, 2001). A aplicação das políticas neo-liberais, porém, não aconteceu igualmente em todos os países.

Mónica Arroyo destaca que : “É importante advertir, todavia, que a forte recuperação econômica pela qual passou a economia norte-americana na década de 1980 decorre da aplicação de uma política econômica que internamente combina medidas keynesianas e neoliberais em doses planejadas pelo Estado”, (ARROYO, 2001: 64).

Lipietz e Leborgne ressaltam que a flexibilização do trabalho ocorreu de maneiras diferentes mesmo entre os países centrais, mostrando, por exemplo, a ocorrência de diferentes políticas trabalhistas nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, por um lado, e nos países da Europa do Norte e Japão, por outro (LEBORGNE e LIPIETZ, 1990)<sup>64</sup>.

Dentre as principais políticas neo-liberais, têm destaque para nosso trabalho as privatizações de setores infra-estruturais, a desregulamentação das leis trabalhistas, a pressão por maior abertura dos mercados ao capital internacional. Esta política

---

64 LIPIETZ, A. e LEBORGNE, D. *Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial*. In: VALLADARES, L. & PRÉTECEILLE, E. (coord). **Reestruturação urbana : tendências e desafios**. São Paulo: Nobel, 1990.

teve início nos anos de Margareth Thatcher no governo inglês, e no governo Reagan, nos Estados Unidos; disseminou-se com força na América Latina, em que pesou o discurso de proposta de solução aos Estados ineficientes.

Devemos destacar o caráter desigual tanto das políticas internas dos países, ainda que sob o discurso ideológico semelhante, quanto da posição relativa de cada país na rede, no meio técnico-científico-informacional. “Os crescentes fluxos de comércio, de investimentos e de informação, juntamente com a extensão do meio técnico-científico-informacional, estão concentrados na chamada Tríade”, o megaespaço formado por Estados Unidos, União Européia e Japão. A expansão transnacional do capital continua privilegiando esses centros, articulando uma economia multipolar e somando ao domínio norte-americano os outros dois centros do poder econômico e financeiro”. (ARROYO, 2001:62).

Para Santos, “Os territórios nacionais se transformam em ‘espaço nacional da economia internacional’” (SANTOS, 1995). Este cita diversos autores (E. LAZLO, 1992; R. PETRELLA, 1989; WARF, 1989; C. MICHALET, 1993; H.I. SCHILLER, 1986) que desde a década de 1990, defendem a idéia de uma “erosão” da soberania nacional, o que, para Santos, é uma suposição equivocada.

Para outros (A. GIDDENS, 1984; H. SILVER, 1992; G. BOISMENU, 1993; M. BEAUD, 1987; HIRST & THOMPSON, 1992; P. DICKEN, 1994), assim como para Santos, “a emergência de organizações e firmas multinacionais realça o papel do Estado” (SANTOS, 1995:245).

Para as economias periféricas, a dependência apenas muda suas características, uma vez que a inserção na rede internacional é desigual. Alguns autores defendem a ampliação das possibilidades de desenvolvimento dos diversos países advindas da nova condição; é o caso do especialista em portos da CEPAL, Larry Burkhalter. Este caracteriza o processo de globalização da seguinte forma: “Entende-se por ‘globalização econômica, a interdependência entre os fatores de produção dos distintos países, resultante dos esforços coletivos para obter matérias-primas, produzir componentes, proporcionar serviços de montagem e distribuição de produtos a serem vendidos pelo mundo. O comércio sempre foi internacional (...) mas a economia global modifica este marco histórico ao estabelecer uma base para que as empresas e governos dos diferentes países possam aproveitar mais facilmente os aspectos complementares de seus fatores de produção com o propósito de estabelecer sistemas mancomunados de manufaturas, montagem e distribuição dos insumos, componentes e produtos, e assim criar vantagens comparativas numa

gama muito mais ampla de atividades comerciais, institucionais, e tecnológicas” (BURKHALTER, 1999). Percebe-se nesta proposição o que Scherer salientou como um retorno a uma postura positivista: “É o que ocorre, por exemplo, com o novo paradigma cepalino do desenvolvimento com equidade e auto-sustentado, aspiração e necessidade inquestionável, porém manipulado como se, no mercado internacional, a modernização na etapa da elaboração dos diferentes produtos, e seu aprimoramento, fosse suficiente para garantir os objetivos maiores das políticas econômicas nacionais. A ideologia vigente subestima a competição internacional e o protecionismo estatal nos países desenvolvidos, como se não existissem conflitos de interesse a nível internacional, como se a reestruturação produtiva por si só assegurasse o desenvolvimento. Vive-se a atualização de uma postura positivista, mecanicista, que se julgava ultrapassada na década de sessenta”, (SCHERER, 1995: 46)<sup>65</sup>. A partir do ponto de vista retratado por Burkhalter, no qual pretendemos destacar a idéia de que a globalização oferece oportunidades de desenvolvimento iguais a todos os países, mediante uma adequação às necessidades da rede, determinou-se um padrão de desenvolvimento para os portos, alinhado com a lógica dos fluxos internacionais da produção.

66

Mais do que a oportunidade de desenvolvimento sugerida, o que vem caracterizando o período que se inicia nos anos 1970 e segue até hoje, é uma correlação cada vez maior entre a lógica das empresas transnacionais e as políticas dos Estados. Se, para Castells, “É o que acontece com a concorrência nesses mercados globais que determina a percentagem de riqueza apropriada pelas empresas, e, em última análise, pelo povo de cada país. É por isso que, juntamente com a busca da lucratividade como a motivação propulsora da empresa, a economia informacional também é moldada pelo interesse das instituições políticas em promover a competitividade dessas economias que elas supostamente representam”, ou seja, os Estados estariam, ao prover as condições para a ampliação do lucro empresarial, gerando necessariamente riqueza para o país, Silveira pondera os efeitos deste alinhamento, sobretudo quando a lógica é corporativa transnacional: “Não é mais a nação quem decide o quê, como e onde produzir, mas um punhado de empresas que rebatem, no território nacional, suas próprias demandas. (...) As ofertas e demandas das empresas são apresentadas como se fossem as necessidades e frutos da nação, travestindo a microeconomia corporativa de macroeconomia nacional. ”, (SILVEIRA,

---

65 SCHERER, R. *A Consciência da Especificidade e a Formação de uma Rede de Conhecimentos sobre Integração Regional na América Latina*, In: **Cadernos do LAP**, N. 10, 1995.

2003:92)<sup>66</sup>.

Vemos por vezes no caso portuário o que a autora descreve: “Quando as corporações encorajam, segundo várias formas de convicção, a construção de infra-estruturas de que necessitam, e quando os governos decidem realizar mais obras, o processo de produção do território corporativo se fortalece”, (SILVEIRA, 2003:95). É o que Santos caracteriza como a “corporatização do território”, (SANTOS, 1995).

A crise do Estado do Bem Estar Social coincide com a crise do planejamento nos moldes praticados durante as décadas de 1950 e 1960, e que resistirão como prática ainda durante os anos 1970. Diversas críticas ao planejamento vinculado ao Movimento Moderno aparecem, sustentadas pelo enorme volume de intervenções disponíveis para avaliação das décadas precedentes. Em consequência, algumas tendências serão reunidas no que se convencionou chamar Pós-modernismo, e que, como mostra Harvey (HARVEY, 1992) têm em comum, com raras exceções, apenas a recusa das prerrogativas anteriores<sup>67</sup>.

Suas consequências para o planejamento urbano nas cidades portuárias estão expostas no capítulo 3.

A origem dos portos brasileiros coincide com os primeiros anos da colonização portuguesa. Como a metrópole tinha, desde as décadas iniciais, objetivos extrativistas<sup>68</sup>, o estabelecimento de atracadouros para carga e descarga dos navios era ne-

---

66 SILVEIRA, M. L. **Argentina: Território e globalização**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

67 Deste período devemos destacar a caracterização de Jane Jacobs das barreiras urbanas, ilustrando o total estranhamento das áreas ligadas à infra-estrutura que haviam tomado proporções enormes na cidade, exatamente o caso dos portos. A autora define fronteira como “o perímetro de um uso territorial único de grandes proporções ou expandido”(pg. 285); afirma que estas exercem influência na degradação das áreas adjacentes por limitarem o fluxo de pessoas num de seus lados ou em ambos, “tendem a formar hiatos de uso em suas redondezas”, acabando com a tensão necessária entre o que classifica como espaço público (áreas de circulação) e espaço especial, com qualquer outro uso; cita a orla marítima urbana como um dos casos típicos. JACOBS, J. **Muerte y Vida de las Grandes Ciudades**. Harmondsworth: Penguin, 1973.

Destaca um aspecto muito importante, que “Os efeitos das barreiras podem ser plenamente superados apenas em certos locais de seu perímetro” (pg. 297).

68 Segundo Reis Filho (1968), no Brasil os portugueses encontraram pouco desenvolvimento social, poucos metais preciosos a principio, nenhum mercado para oferecer bens de alto valor ou consumir os produtos da metrópole, o que levou a um padrão de colonização diferente do desenvolvido nas demais colônias portuguesas. As primeiras três décadas foram caracterizadas por forte extrativismo, dispersão da ocupação e certo abandono; as investidas de outros países pressionaram a Metrópole a uma forma mais estável de ocupação, que tem início com a chegada de Martim Afonso de Souza e o estabelecimento das Capitânicas Hereditárias. A urbanização ficou, assim, a cargo dos donatários. REIS FILHO, N. op cit., 1968.



## 1.2 O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DOS PORTOS BRASILEIROS

cessidade premente, assim como a fundação das vilas na costa. Com a política de descentralização administrativa e o incentivo à agro-exportação, ainda no século XVI a costa brasileira seria povoada de pequenos cais privados, vinculados à produção canavieira<sup>69</sup> e, portanto, a uma estrutura rural, da qual os incipientes núcleos urba-

nos dependia completamente. À medida que algumas capitânicas eram devolvidas a Portugal, estabeleciam-se vilas sob o controle central, e começariam a se estruturar as principais cidades. A partir do século XVII<sup>70</sup> o comércio entre a colônia e a metrópole é submetido a controle



**fig.10**  
Mapa da Vila de Santos,  
séc. VIII  
fonte:  
REIS FILHO, 2002.

mais rígido, e a atividade da navegação começa a ser controlada. Ainda assim, os portos manterão seu vínculo à atividade rural e ao sistema escravocrata; apenas os portos das cidades mais consolidadas, como Salvador, São Luis e Rio de Janeiro, teriam um leque maior de atividades, ligadas a um comércio local; próximos a estes portos se desenvolveriam alguns mercados incipientes. Além da exportação nos portos privados, destaca-se nos primeiros séculos o comércio de escravos como atividade secundária da navegação brasileira.

69

---

69 “No dizer de Celso Furtado, “de simples empresa espoliativa e extrativa (...)a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu”. Destinadas ao mercado urbano europeu, diríamos nós, do qual o Brasil viria a constituir uma gigantesca retaguarda rural, estabelecendo em escala internacional as trocas até então comuns no mercado urbano regional e estabelecendo, pela primeira vez, pelo menos nessa escala, um sistema de economias complementares”. Id. Ibid, pg. 30.

70 “Em meados do século XVII, as transformações ocorridas nas relações econômicas em que se baseava o processo de colonização do Brasil, determinaram uma total reformulação das relações entre Metrópole e colônia. Inicia-se nessa época uma vigorosa centralização econômica e administrativa. Estabeleceram-se restrições ao comércio de exportação e importação, à navegação e reservaram-se as atividades de comércio mais importantes aos portugueses de nascimento; grande parte desse controle sobre a vida econômica era feito através das companhias privilegiadas de comércio”. REIS FILHO, N. op. cit., pg. 33.



fig. 11

Representação de ataque holandês a Salvador em 1624

fig. 12

São Luís do Maranhão, 1641-1644. Gravura

fig. 13

São Sebastião do Rio de Janeiro, 1624

fonte:

REIS FILHO, 2000

Até o XIX, os portos se manterão nos mesmos padrões, e, em relação a sua estrutura física, não terão mais do que pequenos píeres de madeira, os chamados trapiches, e um comércio ao redor. Sua importância na economia local porém, crescerá à medida que a produção se intensifica, especialmente nos portos do sudeste. Ana Lanna exemplifica, com o porto de Santos: “No início do XIX, os terrenos a beira-mar, que tinham sido menosprezados, passaram a ser objeto de intensas disputas por parte de negociantes que pretendiam ali construir seus trapiches. Símbolos do desenvolvimento da cidade que então se expandia com as atividades de exportação do açúcar, apenas oitenta anos mais tarde seriam considerados sinais de atraso que impediam as obras de modernização do porto e seu comércio” (LANNA, 1994, apud RIAL, 2001:17)<sup>71</sup> Os ciclos econômicos seguintes, como o do ouro, não representam nenhuma alteração significativa na forma, apenas um maior deslocamento ao sul, desenvolvendo os portos da região do Rio de Janeiro, mas caracterizando uma reprodução do padrão dos portos canavieiros. A economia baseada na exportação restringia o desenvolvimento da produção manufatureira características das cidades, que chega a ser proibida em 1785. É no início do XIX que os portos começaram a se desenvolver, ainda que modestamente.

71 Rial, M.F. **Reurbanização de Área junto ao porto de Santos**, São Paulo: Trabalho Final de Graduação, FAUUSP, 2001.

Com a abertura dos portos em 1808, em função da chegada da corte ao Rio de Janeiro, terão início as mudanças do porto, assim como o redirecionamento da urbanização, com a transferência da capital<sup>72</sup>.

É importante destacar que sua implantação deveria, ainda assim, adequar-se às necessidades dos veleiros transatlânticos, o que, em grande parte, significava instalar os portos em local protegido de ventos fortes e marés e, por questões de segurança, locais que permitissem um controle visual do mar aberto. Estes determinantes explicam em grande parte os portos e cidades situados em baías na costa brasileira.

Quanto à regulamentação, dera-se pouca atenção à questão portuária até a transferência da corte, e, mesmo nas primeiras décadas do XIX, os decretos dizem respeito sobretudo ao recolhimento de tarifas alfandegárias<sup>73</sup>.

As transformações deste século na Europa terão profundas implicações no mundo colonial. A expansão da indústria britânica na segunda metade do XIX dará início à busca dos novos mercados, a serem encontrados particularmente nas colônias e ex-colônias do Novo Mundo; uma onda de liberalização e aberturas comerciais atingirá o Brasil, transformando a estrutura comercial e impulsionando a expansão portuária.

O direito sobre as terras da costa será regulado nesse período: “As terras litorâneas coloniais submetiam-se ao monopólio régio da exploração e as marinhas de sal eram consideradas reservas do Estado por motivos estratégicos (daí a origem do termo “terras da marinha” (...). Em 1832, foram oficialmente regulamentadas as faixas da marinha (...) culminando com a possibilidade do Governo Central concedê-las à exploração privada” (PONTES, 2001:03). Na segunda metade do XIX, quando o comércio passa a crescer progressivamente, a atividade portuária ganha impor-

---

72 ;“O estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro consolidou esta cidade como praça principal de importação e exportação, aumentando consideravelmente sua importância econômica e convertendo ricos fazendeiros em empresários capitalistas, ansiosos por diversificar seus investimentos”. PONTES, C. op. cit., 2001.

73 “O Governo Regencial editou decretos que estimulavam a navegação de cabotagem (1833) e o Regulamento da Alfândega (1836), visando aumentar o controle aduaneiro”. PONTES, C. op. cit., 2001. Pg 3.

tância, e começam as pressões para reformas nos velhos píeres<sup>74</sup>. Em 1869<sup>75</sup>, a legislação regulariza a concessão dos portos e cria-se a Capitania dos Portos, vinculada ao Ministério da Fazenda.

### A passagem do século nos portos brasileiros

Com o aumento do comércio no fim do XIX, e principalmente com o desenvolvimento da cultura do café no sudeste, os portos entram em processo de modernização, aliando à expansão, a conexão com o novo meio de transporte: a ferrovia. Já vimos no item 1.1 como a instalação da infra-estrutura nos países periféricos faz parte do processo maior de internacionalização do capitalismo, e principalmente está relacionado ao desenvolvimento industrial inglês. “A presença de estradas de ferro e (...) navios a vapor introduzia então a força mecânica em todos os continentes e em países que de outro modo seriam não-industrializados” (HOSBSBAWN,2005:168). Os portos acompanham em parte o crescimento mundial, transformando os anti-

gos atracadouros e trapiches em cais, docas e armazéns, que recebem os novos navios a vapor. A modernização acontece em grande parte pela concessão à iniciativa privada das obras, que promovem a construção de aterros, armazéns e a compra de equipamentos. O porto do Rio de Janeiro manterá sua importância como sede administrativa, mas a primazia das exportações será transferida ao Porto de Santos. O fim da escravidão prejudicou a produção agrícola carioca, e o eixo do

72



**fig.14**  
chegada da ferrovia  
no cais de Gamboa  
Rio de Janeiro  
fonte:  
CODERJ

74 “Os estudos de base para melhorar a navegação foram confiados a oficiais das forças armadas, acompanhados de engenheiros estrangeiros, até que em 1861 se estabeleceu o Ministério de Agricultura, Comercio e Obras Públicas. Além disso, os primeiros engenheiros brasileiros especializados em hidrografia se familiarizaram com a tecnologia dos portos e, posteriormente, em 1874, contribuíram para a criação de uma cátedra de portos na Escola Politécnica do Rio de Janeiro”. PIMENTEL, C. M. **Evolución de la legislación portuaria brasileña**. N. York e Genebra: Monografías De La Unctad, 1999. Pg. 4.

75 “Esta lei foi posta em prática em diversos portos: no Rio de Janeiro e em Santos em 1870; em Salvador e Macaé em 1871; em Paranaguá e Imbituba em 1872; em São Luís do Maranhão, Aracajú, Vitória e Laguna em 1890; em Manaus em 1900; e em Belém em 1902. Entretanto, devido a dificuldades técnicas e financeiras, vários concessionários fracassaram”. Id. Ibid., pg. 4-5.

café se deslocava para São Paulo, fazendo de Santos o principal porto do país por décadas. Em Santos<sup>76</sup>, a concessão à iniciativa privada deixaria a cargo dos Güinle a construção do cais e dos armazéns (RIAL, 2001). Não apenas em Santos, mas em vários portos nacionais, o início do século XX foi marcado pela construção de novas instalações, dos muros do cais, dos berços de atracação. A constância nos tempos do transporte permitia o armazenamento da carga no porto, começou-se a estabelecer o serviço regular. Em Salvador, a concessionária terminaria as obras do primeiro cais em 1913<sup>77</sup>, com financiamento francês; logo seriam construídos armazéns, o Mercado Modelo e o prolongamento do cais.

A virada do século trouxera diversas mudanças ao país, desde a República ao crescimento vertiginoso do comércio exterior do sudeste, que lhe conferia força política, e estas resultaram no reforço das políticas liberais no início do século XX. A aristocracia rural seria, ao longo das primeiras décadas do século XX, substituída por uma crescente burguesia urbana, cujo capital ainda provinha da atividade agrícola de exportação. A tradução destes fatores para a questão dos portos era a não interferência nos se-



**fig.15**  
Imagem do Porto de Santos no início do séc. XX  
fonte:  
ANDRADE, 1994: 131

tores ligados à expansão da infra-estrutura. Assim, como a malha ferroviária, os portos cresciam de acordo com os interesses privados, sem regulamentação e,

---

76 “As instalações precárias dos trapiches não suportariam o aumento de movimento, e, em 1888, um grupo de empresários torna-se responsável pela construção que, a partir de 1892, lhes garante a concessão de comando das atividades portuárias por 90 anos, criando a Companhia docas de Santos. Estas duas mudanças (a ferrovia e as obras do porto) são os marcos que determinam as profundas transformações pelas que a cidade passaria em seguida. Ana Lanna (...) aponta : “(a ferrovia) Obra fantástica de engenharia trouxe uma velocidade nova que permitiu a agilização no comércio do café e incrementou as relações com o planalto. (...) Alterou o tecido urbano e ao associar-se com o porto definiu a área da cidade como sendo essencialmente comercial. (...). Esta região consolidou-se como habitação de trabalhadores ligados ao porto e à ferrovia e aos inúmeros armazéns e depósitos instalados”. RIAL, M. op. cit, 2001. Pg. 18.

77 [www.codeba.com.br](http://www.codeba.com.br)

sem maiores intervenções estatais<sup>78</sup>; compunha-se uma cadeia produtiva que ligava as grandes fazendas do interior dos estados, principalmente paulistas, aos portos, através dos quais se escoava a produção e se importavam os produtos manufaturados, sobretudo ingleses.

Scherer aponta este início do século XX como um dos momentos de inflexão nos processos de mudança social na América Latina, ainda anterior ao que chama de “etapas da contemporaneidade”, porém no qual se apresenta um “desejo de ingresso na modernidade”; há uma identificação com tendências dos países centrais, e as diferenças são vistas como “simples atrasos”; a autora aponta a ausência de consciência sobre a complementaridade assimétrica, e uma visão positivista, que perdurará até meados da década de 1950, (SCHERER, 1994). A expansão urbana começa a ser uma questão importante, ligada principalmente à questão sanitária, devido ao aumento populacional. As cidades se modernizam segundo planos sanitaristas, e substituem as construções coloniais por edifícios imponentes derivados das regras da *École de Beaux-Arts* de Paris. O porto do Rio é construído, diferente dos demais, pelo Estado, que realiza ali um projeto urbano tanto de cunho sanitarista como destinado ao ‘embelezamento’ da cidade. “A atitude do governo (no caso, referente à criação das Comissões Sanitárias e à implantação de projetos urbanos) deve ser entendida no contexto de um esforço mais amplo do novo regime republicano voltado a assegurar para o Brasil o papel de ‘parceiro passável no rol das nações civilizadas’. O Rio de Janeiro, capital do país, foi reurbanizado e o Governo Federal assumiu a construção do porto”. (GITAHY, 1992: 29)<sup>79</sup>,

74

Com grandes contingentes de imigrantes europeus desembarcando, as cidades litorâneas do sudeste e do sul abrigaram uma população que também passou a compor o quadro de estivadores.

As primeiras décadas do século XX viram também, com o desenvolvimento dos portos, a formação de uma mão-de-obra assalariada, composta em grande parte por imigrantes, e que se instalava nas proximidades destes. Após alguns anos de alta valorização no fim do XIX, impulsionada pela modernidade representada pelos novos cais e pela imponência dos transatlânticos, os centros urbanos junto ao porto

---

78 “A Constituição de 1891 não dispunha de quaisquer artigos sobre a exploração portuária”. PONTES, C. op. Cit., 2001. Pg. 5.

79 GITAHY, M. **Ventos do Mar**. São Paulo: Unesp, 1992.

passaram a ser preteridos pela classe alta e, tidos como insalubres, passaram a se transformar em centros comerciais. Rapidamente a zona portuária deixaria de ser habitada, sendo ocupada por cortiços e casas de aluguel para a mão-de-obra.

Houve crescimento da atividade, principalmente com a exportação do café e de alguns outros produtos que permaneciam importantes nas demais regiões do país, como o açúcar, o algodão e o tabaco. Em fins dos anos 1920, porém, a decadência do café tiraria o vigor dos portos exportadores, assim como a crise internacional faria cair também as importações de produtos estrangeiros, principalmente europeus.

Para o setor portuário, o principal destaque da década de 1930 é a regulamentação do trabalho no cais, estipulada no contexto das leis trabalhistas do Governo Vargas. A pressão neste sentido já era sentida há décadas, o movimento operário se organizava desde o começo do século entre os estivadores, com forte presença espanhola e portuguesa.

A consolidação da legislação portuária se deu em grande parte nesta década. O início da industrialização requeria maior agilidade nos portos, bem como projetos infra-estruturais para adequar as instalações, ainda características do porto do século XIX em muitas cidades. Com a concessão à iniciativa privada, um cenário de grande desigualdade se implantara, já que apenas os portos próximos às regiões produtivas haviam recebido investimentos<sup>80</sup>. A nova legislação seria uma tentativa por parte dos órgãos públicos de tomar o controle do desenvolvimento do setor; constavam dos novos decretos a limitação em 70 anos das concessões, a proibição da construção de armazéns privados<sup>81</sup>, e a possibilidade de concessão aos Estados.

Criou-se, também, um fundo portuário, para financiar os melhoramentos nos portos, que seria ampliado posteriormente em 1945 e em 1958, este incluído já no âmbito do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

A estrutura administrativa sofre, ao longo dos anos, diversas alterações; a antiga Inspeção Federal de Portos, Rios e Canais, criada para terminar as obras do porto

---

80 “O quarto decreto substituiu a ‘Lei de Concessões’ do século XIX (...). Ao que parece, a lei fora eficaz nos portos de grande atividade comercial, nos que era possível obter um ganho razoável de capital, e criava uma situação de desvantagem aos outros portos, nas zonas subdesenvolvidas”. PIMENTEL, C. M. op. cit., 1999. Pg. 8.

81 “Posteriormente, e devido à demanda de terminais especializados para carga a granel, no decênio de 1950 e 1960, a legislação permitiu o funcionamento paralelo de sistemas portuários públicos e privados”, PIMENTEL, C. M, op. Cit., 1999. Pg. 8.

do Rio em 1891, fundira-se com o Inspetoria Federal da Navegação para criar o Departamento Nacional de Portos e Navegação, em 1934, convertido, por sua vez, em Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais o DNPRC, vinculado ao Ministério de Obras Públicas.

Consta do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o estabelecimento de um plano nacional de portos, já envolvido numa visão de planejamento nacional da infra-estrutura que se desenvolve nas décadas seguintes. Em 1963, o controle dos portos passa ao Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, o DNPNV<sup>82</sup>, autarquia federal, (PIMENTEL, 1999:6).

Devemos contextualizar a evolução da atividade portuária das primeiras décadas do século XX, até a Segunda Guerra Mundial, dentro do panorama do planejamento territorial brasileiro. A industrialização transforma as cidades e a dinâmica da produção nacional, e passam a ser necessárias politicamente as iniciativas de planejamento, inclusive planejamento urbano. “Antes da década de quarenta, nas cidades brasileiras e em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, os problemas que se aguçavam com o aumento da urbanização eram ainda de circulação, saneamento, e representação (a imagem da cidade moderna). Só após a década de quarenta com uma urbanização mais acelerada em função da industrialização, quando aquele contingente que viria a ampliar a classe operária ocorreu em maior escala aos centros urbanos, bem como, quando as necessidades da industrialização foram colocadas de forma diversa e exigiram uma atuação de outro tipo, o enfrentamento dos problemas novos surgidos na cidade: habitação, saúde, educação, creche, infra-estrutura, luz e força recebeu tratamento mais complexo. (Moises, 1982)” (SCHERER, 1994:194).

A década de 1950 caracteriza importantes mudanças no âmbito político, cuja influência é determinante, tanto na questão urbana como na portuária. Esta se caracteriza efetivamente como o início das políticas de planejamento<sup>83</sup> no Brasil. O

82 “A criação do DNPNV (...) contribuiu (...) para remediar a falta de recursos humanos especializados, graças à capacitação de trabalhadores procedentes do setor portuário público. O DNPNV preparou vários planos nacionais de desenvolvimento portuário, nenhum dos quais atingiu seu objetivo”. PIMENTEL, C., op. cit., 1999. Pg. 8.

83 “Em função da dinâmica das diferentes dimensões da existência social (...) chegou-se no final do século XIX na Europa a uma situação (...) que impôs a ampliação dos direitos sociais das massas. (...) Esta forma de economia e de política (...) espalhou-se para os EUA nos primeiros 40 anos do século. A promessa de atendimento destes direitos passou a ser o fundamento

crescimento urbano, acompanhado da ampliação da participação pública na política, demanda novos instrumentos; tem início um ciclo de diversos planos, a partir do Plano de Metas de 1956. O direcionamento funcionalista das políticas públicas orienta tanto os planos como os conseqüentes investimentos, e segue-se, na década de 1960, a um planejamento caracterizado pelo período desenvolvimentista, que duraria até o fim da década de 1970. Como vimos, a ampliação da indústria nacional através da substituição de importações direcionará os investimentos ao longo destas três décadas seguintes.

Scherer chama o período de 1950 e 1960 como a primeira etapa da contemporaneidade latino-americana, momento em que se destaca o poder dos Estados Unidos na região (SCHERER, 1994). “Efetivamente, para o caso latino-americano verificou-se que a suposta modalidade de desenvolvimento que deveria acompanhar a industrialização não se processava; as características de escala e velocidade da urbanização eram inéditas (e assustadoras para os setores centrais da economia, a ponto de assegurar assimétricos investimentos em sua pesquisa); os intensos fluxos migratórios não foram concomitantes mas antecederam a industrialização, e criaram formas específicas de inserção das massas no mercado de trabalho (o informal e o propiciado pelo clientelismo de estado); a sindicalização foi feita sob a égide e controle do Estado; a urbanização e a industrialização embora em alguma medida significassem ampliação das possibilidades econômicas dos diferentes países, não resultavam em desenvolvimento social significativo.”, (SCHERER, 1994: 201).

A autora destaca que, no planejamento urbano, o modelo implantado, seguindo as premissas modernistas dos CIAM, encontrou “sociedades carentes tanto de democracia econômica quanto, e especialmente na época, de democracia política, o que impediu sua crítica e seu aperfeiçoamento durante décadas”, (SCHERER,

---

de legitimação do poder destes estados e a possibilidade de sua efetivação só poderia ser assegurada via planejamento uma vez que as escalas de produção e distribuição dos produtos, objetos destes direitos (...) tinham um grau de complexidade que não se resolviam pelos procedimentos (...) anteriores. (...) Nas sociedades latino-americanas a legitimação do poder político pelo voto em escala significativa foi posterior, e, no caso brasileiro, esta ampliação deve ser datada de meados da década de 1950. Assim sendo, é nesse período que o discurso e a prática do planejamento começam a se fazer presentes no Brasil e na América hispânica. (...)As características que o processo assumiu nestas regiões, se por um lado devem ser creditadas ao processo histórico geral que ocorria a nível mundial e a seus efeitos na região (como é o caso da necessidade de infra-estrutura e regularidade para a indústria que para cá se dirigia; e também como foi o caso de seu uso como elemento de neutralização da contestação das massas urbanas), devem ser referidas também às modalidades locais de estrutura social” SCHERER, R. op. cit., 1994. Pg. 185.

1991:05).

Assim, a política desenvolvimentista, já iniciada nos anos 1930 e 1940, é impulsionada na década de 1950, por questões tanto internas como pelo contexto internacional da Segunda Guerra. No pós-guerra a questão portuária se caracteriza por dois fatores principais: a instalação de terminais especializados ligados à indústria petroquímica, e o crescimento desproporcional do comércio internacional em relação aos países centrais.

As décadas de 1950, 1960 e 1970 são marcadamente um período de expansão do comércio internacional entre as nações centrais do capitalismo, período no qual a indústria naval e o setor portuário passam por profundos saltos de escala. O comércio do petróleo impulsiona sobremaneira o tamanho dos navios, assim como o aumento do volume de cargas a granel. Sustentada pela política nacional de desenvolvimento da indústria de base, a indústria naval cresce no Brasil, atingindo nos anos 1970, 30% da frota nacional. O desenvolvimento de estaleiros é marcante, principalmente no estado do Rio de Janeiro, (ARROYO, 2001).

78

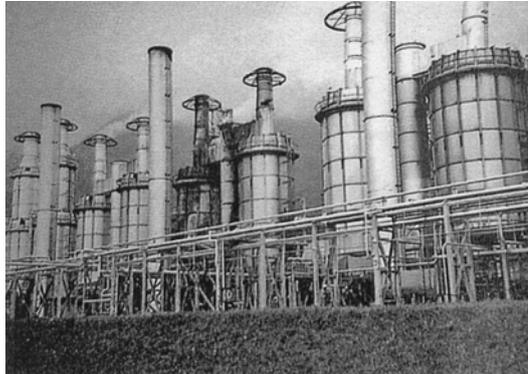
Nos países periféricos, o quadro de inserção no comércio internacional nas décadas posteriores à Segunda Guerra é diferente daquele visto nos países centrais. Para dar suporte à indústria local, os investimentos em infra-estrutura serão direcionados à instalação de redes internas de transporte e comunicação, bem como à instalação e aumento da capacidade energética dos países e sua distribuição, coerente com uma política de substituição de importações vigente desde antes da guerra. O comércio internacional deixa de ser determinante na economia do país<sup>84</sup>. Mesmo assim, as expansões acontecem nos portos, e, ainda que não com a intensidade vista nos países centrais, o comércio internacional orienta políticas de desenvolvimento do setor, como a criação de corredores de exportação e o estabelecimento de terminais especializados. Estes foram em primeiro lugar vinculados a instalações que pudessem abrigar as novas cargas, com a construção de terminais específicos para o armazenamento de granéis sólidos<sup>85</sup> e petróleo; em segundo lugar devemos destacar o início da mecanização em alguns dos portos nacionais (PONTES, 2001).

---

84 Dados sobre a porcentagem do comércio internacional sobre o Produto Interno Bruto atestam sua participação pouco significativa, em especial durante as décadas de 1960 e 1970: em 1970, 1,78%; em 1980, 6,39%; em 1990, 7,84%. MAGANO, C. B. **Estruturação dos serviços nos portos**. São Paulo: EP USP, 1995.

85 Durante a década de 1960 volta-se a permitir à iniciativa privada a construção de terminais próprios.

Silveira destaca a transferência de capitais dos países centrais aos periféricos destinados à indústria, e às finanças a partir de 1950, e até a crise de 1973, decorrente da supremacia americana, e na qual têm origem empréstimos da dívida externa. Aponta que a



**fig.16**  
Refinaria Presidente Bernardes à época da inauguração, 1955.  
fonte:  
ANDRADE, 1994: 90

imposição do sistema técnico norte-americano na Ásia e na América Latina foi uma questão política, não apenas técnica. “Na passagem da década de 1960 para a de 1970, a doutrina Nixon e a figura de Kissinger e sua política de balanço de poder<sup>86</sup> constituem certamente dados importantes para compreender o papel dos Estados Unidos na imposição de um sistema técnico, próprio do período técnico-científico, na Ásia e na América Latina . É o momento da instalação de numerosas filiais de empresas americanas automobilísticas, petroquímicas, siderúrgicas e eletrônicas na América Latina, configurando o primeiro estágio da globalização”, (SILVEIRA, 2003:37).

Com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), são criadas diversas empresas estatais e autarquia. Na década de 1970, dentro do contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento, cria-se a Portobrás, empresa estatal que visava à organização administrativa dos portos públicos. A partir de então, conforme terminassem os períodos de concessão, os portos seriam entregues às Companhias Docas de cada estado, subordinadas ao órgão federal, e os portos já em administração pública passariam à nova empresa. Nos anos da Portobrás, diversas ampliações foram feitas nos portos brasileiros<sup>87</sup>, segundo uma perspectiva de desenvolvimento industrial de base.

---

86 Supunha a formação de alianças entre Estados para que não houvesse dominação, segundo ideologia norte-americana.

87 “A Portobrás fez muitos investimentos importantes, em particular no início da era da containerização no Brasil, em que se construíram os terminais de Santos, Rio Grande e Rio de Janeiro. Também se foram construídos terminais para carga a granel em Paranaguá, Vitória, Santos e Rio Grande. Construiu-se o novo porto de Suape (Estado de Pernambuco). No Espírito Santo, foram completados também os portos de Barra do Riacho e Praia Mole, este último próximo a Tubarão”. Fonte: Companhia Docas da Bahia, site oficial.

A relação entre os portos e suas respectivas cidades se torna progressivamente mais conflituosa a partir das concessões de operação do início do século. Com a mecanização a partir do segundo pós-guerra, entretanto, acentua-se a distinção entre porto e cidade, e a centralização federal da administração aprofunda ainda mais a separação. Com a expansão das indústrias próximas aos portos, especialmente das relacionadas à petroquímica, compromete-se o entorno dos principais portos, e as cidades se afastam da zona portuária, logo demarcada institucionalmente como de responsabilidade apenas do porto.

### **Década de 1980. Redemocratização e liberalismo**

A partir da década de 1980 se configura, segundo Scherer, a segunda etapa da contemporaneidade latino-americana.

O cenário internacional passava, como vimos, desde a década anterior, por mudanças de toda ordem, além de aumentos significativos no volume de carga, principalmente daquelas relativas a insumos para a produção em processo de dispersão<sup>88</sup>. A atividade portuária se transformara em peça chave das novas condições de produção e distribuição. Com a redemocratização, a política do país, assim como a dos demais países latino-americanos, passa por um redirecionamento, alinhando-se às tendências neo-liberais vigentes.

A abertura ao comércio exterior, faz crescerem as pressões para que o setor portuário se adeqüe aos padrões internacionais. De início, o impacto da nova política nos portos aparece nas tentativas de enxugamento da máquina administrativa<sup>89</sup>, e, a partir dos anos 1990, têm início os processos de privatização.

Mónica Arroyo nos mostra como a política econômica internacional foi determinante para a adoção das políticas neo-liberais pelos países latino-americanos, sobretudo devido à dívida contraída nas décadas anteriores. “Durante a década de 1980, impõe-se um ajustamento obrigatório das economias endividadadas a partir de um programa de políticas econômicas, apelidado em 1989 por um economista ame-

---

88 “ No início da década de 1980, quatro produtos respondiam por, aproximadamente,  $\frac{3}{4}$  de toda a carga transportada por via marítima: petróleo e derivados, minério de ferro, carvão e grãos”. STOPFORD, M. apud CAMARGO JÚNIOR, A. S. *op. cit.*, 1996.

89 Decretos de 88 (Sarney) e de 91 (Collor) restringem a contratação de funcionários públicos federais de maneira indistinta para todos os órgãos públicos, bem como extinguem todos os cargos vagos. A CODESP, a partir de 1991, cria diversos estímulos ao desligamento voluntário. PONTES, C. M. *op. cit.*, 2001.

ricano, John Williamson, de o “Consenso de Washington”. Esse conjunto de políticas – desregulação dos mercados, liberalização financeira, abertura comercial e privatizações – foi a condição indispensável não somente para a renegociação da dívida externa mas, sobretudo, para a reinserção dos territórios latino-americanos nos fluxos internacionais de capital”, (ARROYO, 2001:66). A autora constata que as imposições para pagamento da dívida resultaram em planos de ajuste e privatizações que fragilizaram ainda mais as economias periféricas da A.L., além da perda de autonomia das políticas econômicas frente à volatilidade do capital financeiro. “Assim, os governos latino-americanos abriram mão do controle das suas políticas internas, colocando seus objetivos macroeconômicos acima de qualquer outro objetivo nacional”, (ARROYO, 2001:68). Estas foram decisivas para o redirecionamento da atividade portuária, especialmente a partir da legislação estabelecida em 1993, a chamada Lei dos Portos, que inaugurou os arrendamentos dos portos públicos.

Além do distanciamento entre porto e cidade, ao ter início a década de 1980, a falta de investimentos colocava os portos brasileiros em total defasagem em relação aos portos internacionais. Com o término das concessões, os principais portos nacionais haviam retornado ao controle estatal, e a falta de recursos impedia tanto a atualização tecnológica como o desenvolvimento de obras de infra-estrutura. A organização da mão-de-obra nos sindicatos também representava diversos problemas para a atualização, já que a mecanização significava a perda expressiva de postos de trabalho<sup>90</sup>. Apesar de algumas novas investidas para a modernização do setor<sup>91</sup>, ao longo da década os portos passam por um período de forte estagnação.

O aumento do volume de trocas havia impulsionado remodelações nos principais portos do mundo, paralelamente às inovações tecnológicas. Por outro lado, as novas determinações econômicas colocavam as cidades em evidência, como veremos em detalhe no capítulo 3. No âmbito teórico, o planejamento urbano se voltava também às questões locais e regionais, sob uma perspectiva econômica. A crítica às práticas de planejamento anteriores também repercutiram no Brasil durante a década 1980. “Acentua-se então, como era de se esperar, a referência e as críticas à

---

90 Segundo estudo do DIEESE, cada contêiner substitui aproximadamente 15 trabalhadores. Na manipulação do granel líquido, a mecanização eliminou pó completo a mão de obra. **Trabalho e Reestruturação Produtiva. 10 Anos de linha de produção.** São Paulo: DIEESE, 1994.

91 Em 1981, inaugura-se o primeiro terminal de contêineres do país, que também seria o primeiro da América Latina, na margem esquerda do Porto de Santos. Fonte: [www.novomilenio.inf.br](http://www.novomilenio.inf.br)

natureza política do que fora o planejamento até então, assim como a busca da superação da ideologia que lhe era subjacente” (SCHERER, 1991:6). É na seqüência destas críticas e a exemplo dos países centrais, que as iniciativas de planejamento intra-urbano nas cidades portuárias brasileiras serão redirecionadas a partir da década de 1990; este processo é o tema do capítulo 4.









Em face das mudanças observadas no capítulo anterior, os portos em todo o mundo foram, e permanecem, obrigados a mudar suas instalações e sua organização social, principalmente em razão do acompanhamento do avanço tanto do volume de comércio como dos equipamentos. “O primeiro relatório da Organização Mundial do Comércio (OMC), (...) coloca em evidência um crescimento duas vezes mais rápido da circulação de mercadorias em relação à produção, durante os últimos 20 anos. A logística e suas trocas multimodais transformam, assim, os portos em centros essenciais de regulamentação do transporte e da fabricação. Isso é verdadeiro desde a época industrial, mas vem se acelerando consideravelmente” (BAUDOIN, 2001:30)<sup>92</sup>

Por volta dos anos 80, a incompatibilidade das instalações portuárias com o porte dos navios e com o volume de trocas impulsiona uma série de mudanças espaciais e institucionais. A década de 90 é pautada por um corolário de reformas que os portos em todo o mundo devem seguir para se integrarem às novas condições.

Lembramos que este processo ainda não está consolidado igualmente nos diversos portos, e tampouco segue trajetória linear. Os tipos de carga e principalmente a posição relativa de cada porto na rede de transporte internacional, definida pela inserção de sua formação social no circuito de comércio, são fatores determinantes do processo de modernização em curso, podendo decidir se de fato esta ocorrerá ou não. Assim, em grande parte dos portos atuais, processos e técnicas anteriores são utilizados ao lado dos novos, de maneira não raro conflituosa.

A caracterização internacional das “gerações de portos” estipulada pela UNCTAD<sup>93</sup> (ver tabela 07 à página 108) indica os estágios de desenvolvimento pelo qual, em tese, devem passar todos os portos para atingir os padrões atuais. Esta padronização está ligada à homogeneização da técnica característica do período atual (SANTOS, 1996), e também à fluidez territorial exigida pelo capital internacionalizado. Arroyo define os conceitos de fluidez e porosidade territoriais da seguinte forma: “Definimos então a fluidez territorial como a qualidade que têm os territórios nacionais de permitir uma aceleração cada vez maior dos fluxos que os estruturam,

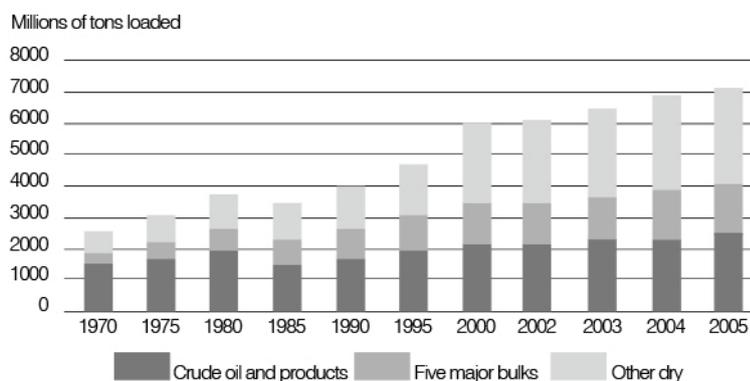
---

92 BAUDOIN, T. *Logique des firmes globales, stratégies des villes portuaires et ports français*. In: Collin, M. (org). **Les stratégies des Villes portuaires dans les flux de la mondialisation**, Paris: Seminário da Association Internationale Villes et Ports, 2001.

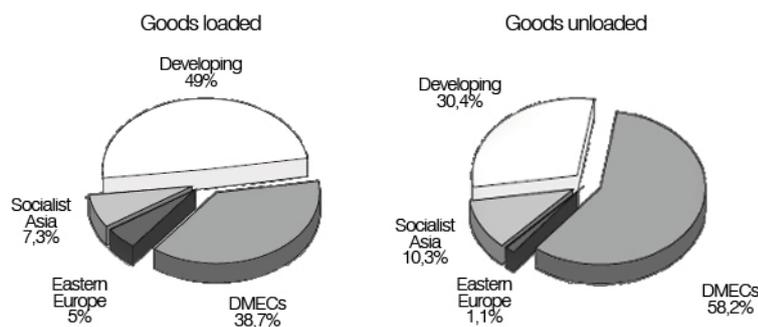
93 UNCTAD: Confederação da Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento.

a partir da existência de uma base material formada por um conjunto de objetos concebidos, construídos e/ou acondicionados para garantir a realização dos fluxos. E definimos a 'porosidade territorial' como a qualidade que têm os territórios nacionais de ampliar ou aprofundar sua vinculação com o exterior, a partir do desenho de uma base normativa, formada por um conjunto de ações cuja intencionalidade é a inserção externa dos territórios" (ARROYO, 2001:59).

Vemos assim que a padronização, tanto das estruturas espaciais, como das normativas em escala internacional é de certa forma imposta pela atual conjuntura. Daí a estipulação destes padrões aos portos, independente das condições locais.



**fig.17**  
Evolução do comércio marítimo internacional (em milhões de toneladas) de 1970 a 2005  
fonte:  
UNCTAD, Review of Maritime Transporte, 2006.



**fig.18**  
Comércio marítimo internacional por grupo de países (% em tonelagem, 2006)  
nota:  
DNECs - Países Desenvolvidos de Economias de Mercado  
fonte:  
UNCTAD, Review of Maritime Transport, 2006.

Como contraponto, algumas modalidades de portos são destacadas por autores ligados à área do urbanismo (BAUDOIN, 2001; COLLIN, 2001; COCCO, 1999). Estes estão expostos ao fim do presente capítulo.

Quanto à atividade interna ao porto, uma série de ideais também vêm sendo estabelecidos, relacionados com o paradigma da produtividade e da eficiência, e em geral vinculados ao modelo de privatização portuária, base normativa da porosidade territorial (ARROYO, 2001). Frequentemente estes ideais são objeto de análise das áreas de economia e engenharia, porém não é comum relacioná-los às exigências espaciais e conseqüentes impactos sobre o espaço urbano.

Para analisar os impactos espaciais das mudanças e exigências atuais, é importante compreender alguns pontos básicos sobre o funcionamento da atividade portuária, assim passamos agora à descrição destes. Em primeiro lugar, vejamos as cargas, quais os tipos e quais suas implicações espaciais dentro do porto.

### **2.1.1 As cargas. Tipos de carga e seus respectivos sistemas de transporte.**

#### **Métodos de unitização, o contêiner.**

89

O transporte marítimo é o principal meio para as cargas de grande volume, sendo talvez o único capaz de suportar cargas de baixo valor unitário e grande peso, como o granel (OLIVEIRA JÚNIOR, 1994)<sup>94</sup>. Explica-se então sua valorização com a nova configuração do comércio mundial, especificamente em relação ao intercâmbio não só de produtos finais, mas principalmente de grande volume de insumos, com transporte a baixo custo, possibilitando a produção separada de componentes em diversas partes do mundo, aliada à comunicação em tempo real e à conseqüente possibilidade de diminuição de estoques.

As cargas se diferenciam principalmente entre aquelas manipuladas a granel, que podem ser sólidas (carvão, grãos, minério de ferro, fertilizantes, etc), ou líquidas (petróleo e derivados, suco de fruta, gás liquefeito, óleos em geral), e as unitizadas, que são aquelas cujo valor é estabelecido por unidade, e cujo armazenamento pode ser de diversas maneiras, como pallets, pré-lingados, trailers e finalmente os contêineres, a que mais cresce em uso<sup>95</sup>.

---

94 Oliveira Junior, M. **Mudanças organizacionais e inovações tecnológicas : impactos sobre os padrões de relações de trabalho no porto de Santos**, São Paulo, 1994, FEAUSP.

95 **Pallets**: tabuleiro de dimensões fixas, geralmente em madeira ou ferro, usado

A partir dos anos 1980, um crescimento acelerado no comércio em geral fez aumentar relativamente o peso das cargas unitizadas, principalmente containerizadas, que passaram a representar porcentagens mais elevadas ano a ano. Ainda assim, a carga a granel permanece com forte peso no comércio internacional, destacando-se, a partir de meados da década de 80, um aumento no granel sólido.

Ano	Petróleo			Minério de ferro	Carvão	Grãos	5 maiores g. sólidos	Outras cargas secas	Total mundial
	Cru	Derivados	Cru mais derivados						
1970	5.597	890	6.487	1.093	481	475	2.049	2.118	10.654
1975	8.882	845	9.727	1.471	621	734	2.826	2.810	15.363
1980	8.385	1.020	9.405	1.613	952	1.087	3.652	3.720	16.777
1985	4.007	1.150	5.157	1.675	1.479	1.004	4.480	3.428	13.065
1990	6.261	1.560	7.821	1.978	1.849	1.073	5.259	4.041	17.121
2000	8.180	2.085	10.265	2.545	2.509	1.244	6.638	6.790	23.693
2001	8.074	2.105	10.179	2.575	2.552	1.322	6.782	6.930	23.891
2002	7.848	2.050	9.898	2.731	2.549	1.241	6.879	7.395	24.172
2003	8.390	2.190	10.580	3.025	2.810	1.273	7.454	7.810	25.844
2004	8.910	2.325	11.235	3.415	2.965	1.325	8.065	8.335	27.635

**tab.02**

Comércio Marítimo Internacional por natureza da carga. 2005

fonte:

UNCTAD, 2005.

90

Com a progressiva entrada dos contêineres na unitização, foram inúmeras as mudanças na disposição e mesmo na atividade de carga e descarga no porto, e em grande parte este foi o responsável pela nova configuração dos portos em todo o mundo.

Burkhalter destaca, do ponto de vista da eficiência econômica, as seguintes vantagens para o transporte de cargas com a adoção dos contêineres: redução dos tempos nos portos e da demanda de mão-de-obra; ampliação das zonas de influência

---

internacionalmente. Sistema mais rudimentar, hoje usado em versões como o "one way pallet" (sem retorno).

**Pré-lingados:** "Unit loads", conjunto do pallet com a carga, embalados juntos previamente. Evita avarias, movimentos internos e roubos. Manipulação mais segura e ágil.

**Contêiner:** Caixa de aço, alumínio ou mista, de dimensões fixas de 20 e 40 pés (ISO). Há também alguns antigos de 8, 24, 33 e 35 pés e outros de 35 pés de uso setorial ou restrito.

**Trailers:** semelhantes aos contêineres.

Há também o "lash", cargueiro com barcaças padronizadas, usado em geral quando o porto tem acesso fácil a hidrovia interior, ou em portos antigos com área de atracação e mão-de-obra abundantes porém com demora na espera dos navios. As barcaças são movidas por pórtico instalado no barco mãe. Ao chegar no local de destino, o barco não atraca, apenas deixa as barcaças e recolhe as previamente cheias, em sistema de cabotagem. SOUZA, A. J. **Puertos y la interface con el transporte multimodal**. ESOL-FIMCM, 2003.

(pois fica mais fácil, rápido e menos “perecível” o transporte da carga); impulso ao setor manufatureiro para diminuição dos produtos (aproveitamento otimizado do espaço do contêiner); incorporação do setor de tecnologias especializadas<sup>96</sup>.

Porto	Milhões de TEUs		Percentual de aumento		
	2005	2004	2003	2005/2004	2004/2003
Singapura	23,19	21,33	18,41	8,72	15,86
Hong Kong	22,43	21,93	20,82	2,28	5,33
Xangai	18,04	14,57	11,37	23,82	28,14
Xenzen	16,20	13,65	10,70	18,68	27,57
Busan	11,84	11,43	10,37	3,59	10,22
Kaoshiung	9,47	9,71	8,81	-2,47	10,22
Roterdã	9,30	8,30	7,10	12,05	16,90
Hamburgo	8,05	7,03	6,14	14,51	14,50
Dubai	7,62	6,43	5,15	18,51	24,85
Los Angeles	7,48	7,32	6,61	2,19	10,74
Long Beach	6,71	5,78	4,66	16,09	24,03
Antuérpia	6,48	6,06	5,44	6,93	11,40
Quingdao	6,31	5,14	4,24	22,76	21,23
Por Klang	5,54	5,24	4,80	5,73	9,17
Ningbo	5,19	4,00	2,77	29,75	44,40
Tianjin	4,81	3,81	3,01	26,25	26,58
N. York	4,80	4,45	4,04	7,87	10,15
Guangzhou	4,68	3,31	2,76	41,39	19,93
Tanjung Pelepas	4,17	4,02	3,50	3,73	14,86
Laem Chabang	3,81	3,62	3,18	5,25	13,84
Total	186,12	167,13	143,88	11,36	16,16

**tab.03**

20 Principais países exportadores e sua movimentação. 2003-2005.

fonte:

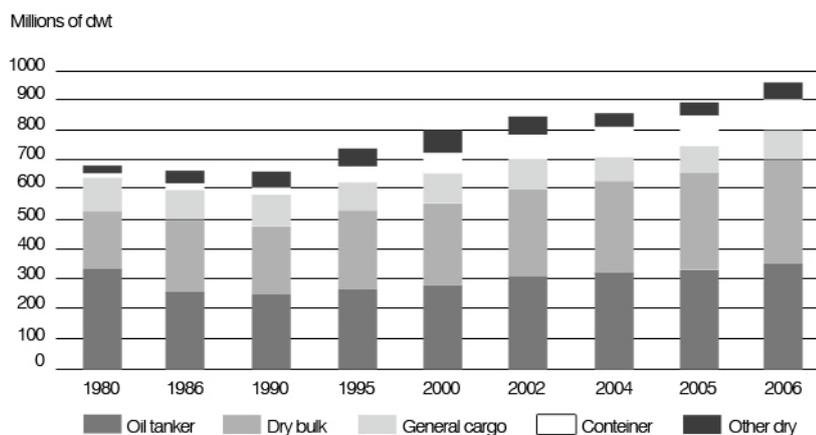
UNCTAD, 2006.

### Diferenciações no transporte e na manipulação das cargas

O transporte das cargas a granel, em geral comercializada em grande escala, e portanto representando sempre um volume considerável, é feito por meio de navios específicos para cada tipo, como os petroleiros, os navios-tanque de forma geral, e os graneleiros, para transporte de sólidos, como grãos, minério de ferro e fertilizantes.

<sup>96</sup> BURKHALTER, L. *Privatización Portuaria. Bases, alternativas y consecuencias*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

tes. Este sistema é chamado “bulk shipping” e se caracteriza por um suporte técnico em terra quase inexistente. Os grandes usuários podem-se tornar armadores, ou seja, ter suas próprias frotas (as principais companhias possuem seus próprios navios, e eventualmente alugam extras). No caso de produto sazonal, como os usuários não têm interesse em se tornar armadores, buscam o sistema de afretamento, num sistema internacional de bolsa, em que os navios podem ser negociados por trajeto ou por tempo de serviço, e portanto independem de linhas comerciais, não apresentando assim fixação de rotas ou períodos (CAMARGO JÚNIOR, 1996).



**fig.19**  
Evolução da frota mundial por tipo de navio.  
fonte:  
UNCTAD, 2006.

A manipulação da carga a granel representa uma das maiores mudanças devidas ao avanço tecnológico do setor portuário. “As principais tendências observadas no desenvolvimento tecnológico de maquinaria utilizada para transferir a carga entre navios e o cais foi a passagem da manipulação de unidades individuais e pequenas, a outras maiores e, em seguida, a sistemas de carga e descarga contínuos. Este fenômeno pôde ser observado no manuseio de cereais, em que inicialmente os produtos se manipulavam em sacos individuais, logo em sacos agrupados em pallets e, por fim, mediante sistemas de manipulação contínua a granel. (...) Para justificar os altos investimentos inerentes aos sistemas contínuos, é necessário que as cargas sejam uniformes e que o porto tenha volume suficientes de produtos garantidos.(...) Quando os volumes (...) são reduzidos ou sua distribuição por um porto determinado é pouco freqüente, a base comercial é insuficiente para investir

nos sistemas de manipulação contínua.

Nessa eventualidade, os portos recorrem freqüentemente a guindastes equipados com pás que manipulam grandes quantidades de produto (5 a 40 ton. por movimento)”(BURKHALTER, 1999:107).

Com os novos processos de manipulação dos granéis sólidos, como “grabs” ou pás mecânicas que tiram os granéis diretamente do navio para os caminhões, ou a adoção de sugadores, o trabalho humano na manipulação de granéis tende a ser eliminado.

Já as cargas gerais são transportadas por navios não especializados, capazes de carregar qualquer tipo de carga (são os chamados híbridos, freqüentes nas rotas norte-sul, já que os portos do sul ainda não estão totalmente integrados à containerização) pelos “ro-ro” ou ainda pelos navios especializados em contêineres, os chamados porta-contêineres (fully celular<sup>97</sup>). Estes últimos vêm crescendo progressivamente em uso na última década, o que se reflete também na produção naval e na frota mundial. Sua capacidade cada vez maior permite diminuir o custo do frete, pois a mesma viagem é capaz de levar cada vez mais cargas, mesmo que diferenciadas.

Desde a popularização do container como principal meio de unitização da carga, os porta-contêineres passaram por quatro gerações, designadas por sua capacidade de carga; a primeira, de navios com capacidade para 600 TEU<sup>98</sup>s, a segunda, de 1500 a 1800 TEUs e navios com calados de aproximadamente 10,5m, e a terceira, de 2500 a 3000 (11,5 m de calado), desenvolvidas

até o fim dos 70, mas com as duas últimas pouco usadas até a década de 80. Durante esta década, a queda no preço dos navios possibilita a substituição da frota.

97 Denominação da UNCTAD

98 TEU : Twenty Equivalent Unit. Corresponde a uma unidade de container de 20 pés.



**fig.20** Navio Híbrido  
**fig.21** Navio Porta-Containers  
**fig.22** Navio de Passageiros  
**fig.23** Navio ro ro  
**fig.24** Navio Tanque  
**fig.25** Navio Graneleiro  
fonte: CODESP

Após a segunda crise do petróleo, no início dos 80 e com a volta do estímulo ao comércio internacional e a melhora dos portos e estaleiros, retoma-se a construção, com os países asiáticos à frente. Há uma grande produção da terceira geração, com intensos subsídios governamentais nos primeiros anos da década de 80. Estes subsídios diminuem no fim da década, mas os ganhos de escala permitem a produção de uma 4ª geração, com 4000 TEUs de capacidade, e mesmos calados (CAMARGO JÚNIOR, 1996).

Atualmente, os maiores navios, chamados post-panamax, podem transportar até 8.000 TEUs. Desde 2004, a média de capacidade dos navios vem crescendo, estando em 2005 em 2,23 TEUs. Nesse mesmo ano, porta-contêineres acima de 4.000 TEUs representam 74% da produção nos estaleiros. Pedidos de construção de navios com capacidade de 10.000 TEUs fazem surgir questionamentos sobre seu uso, pois a demanda aponta para uma utilização restrita às linhas principais leste-oeste (UNCTAD, 2005)<sup>99</sup>. O artigo recente de Stopford, "Is The Drive For Ever Bigger Containership Irresistable?" (2002)<sup>100</sup> questiona inclusive as vantagens comparativas do ponto de vista econômico do crescimento ad eternum das frotas, e mostra que, a partir dos 4.000 TEUs, a economia de escala provida pelos navios não cobre os gastos com o custo da nova frota.

Assim como o aumento do porte dos navios, o desenvolvimento da microeletrônica e das novas tecnologias de comunicação foi decisivo para a ampliação do transporte e para o barateamento dos custos, permitindo ganhos em eficiência, o que para a atividade portuária significa menos tempo no porto, ou seja, menos custo diário por tonelada transportada. "Alguns dos novos equipamentos de manipulação de cargas introduzidos incorporam também avanços da microeletrônica. Alguns navios (...) já possuem painéis eletrônicos com visores digitalizados para comando das máquinas operatórias, bem como um sistema de informatização que faz do navio um grande centro interligado eletronicamente" (BURKHALTER, 1999).

O transporte de cargas containerizadas funciona de modo diferente do transporte de granéis, a partir de um sistema de itinerários fixos realizados por companhias especializadas, os armadores. Os navios que operam estas rotas pré-determinadas são portanto chamados liners. Este transporte é em geral destinado ao comércio

---

99 UNCTAD, **Review of Maritime Transport**. 2005.

100 STOPFORD; M. *Is the drive for ever bigger containership irresistable?*, **Shipping Forecast Conference**. Londres, 2002.

de produtos manufaturados ou em fase adiantada de industrialização, com maior valor agregado; no sistema liner, em geral, contabilizam-se mais fretes auferidos do que na movimentação a granel (CAMARGO JÚNIOR, 1996). O “liner shipping” funciona através de rotas fixas, pendulares ou ao redor do mundo e que, em geral se separam em rotas leste-oeste entre os EUA, a Europa e a Ásia (transatlântico, transpácífico e Europa-extremo oriente) e norte-sul, que integram os países do norte à América do Sul, à África e à Oceania.

As três rotas leste-oeste são responsáveis por quase toda a movimentação mundial de contêineres. As companhias armadoras de maior porte operam as linhas inter-

Ranking	Armador	País/Território	Nº de Navios em 2005	Capacidade em 2005 TEUs	Capacidade em 2004 TEUs
1	A. P Moller Group	Dinamarca	399	1005554	900509
2	MSC	Suíça	264	713.808	618.025
3	P&O Nedlloyd	UK/Holanda	165	490.435	426.996
4	Evergreen	Taiwan - China	150	450.927	437.618
5	CMA-CGM Group	França	192	426.994	373.191
6	NOL/APL	Singapura	106	322.520	295.321
7	China Shipping	China	108	304.788	236.079
8	COSCO	China	116	299.961	253.007
9	Hanjin/DSR-Senator	Coréia/Alemanha	77	296.938	284.710
10	NYK	Japão	107	287.137	265.192
Subtotal			1.684	4.599.062	4.090.648
11	OOCL	Hong Kong (China)	68	236.018	206.527
12	CSAV	Chile	88	231.419	190.143
13	MOL	Japão	72	226.105	213.195
14	K Line	Japão	74	219.560	195.750
15	Hapag Lloyd	Alemanha	57	215.694	186.610
16	Zim	Israel	90	210.407	196.420
17	Hamburg-Sud	Alemanha	86	191.333	131.713
18	Yang Ming	Taiwan	68	189.939	168.006
19	CPS Ships Group	Canadá	76	179.209	196.317
20	Hyundai	Coréia	37	142.257	139.243
Total			2.400	6.641.003	5.924.572
Total mundial da frota estimado em jul. 2005 e 2004				9.355.000	8.835.000

**tab.04** 20 Principais Empresas de Transporte Liner, 2005.

fonte:

UNCTAD, 2005.

nacionais, com tendência a forte cartelização<sup>101</sup>.

Em 2004, os 10 maiores operadores de “liners” concentravam 46,3% da capacidade de carga containerizada do mundo, e os 20 maiores, 67,1%<sup>102</sup> (ver tabela 04). A concentração em poucas empresas se deve também ao elevado custo inicial e de manutenção de uma frota em constante crescimento, levando a consórcios e fusões que se aproveitam das economias de escala.

Para exportar suas cargas, os produtores alugam o espaço dos contêineres com contratos fechados por espaço no navio e devem se submeter às rotas e datas fixadas por estas companhias que, por sua vez, estabelecem tais rotas segundo a demanda regulada pelo comércio internacional.

A constatação simples, porém cujas conseqüências são diretamente responsáveis pelo desenvolvimento dos portos, é que as principais rotas ‘liner’ estão concentradas entre os países de maior presença no comércio internacional<sup>103</sup>. Estes países, como já ficou esclarecido, encontram-se no hemisfério norte, entre os que se destacam essencialmente os EUA, os países da Europa Ocidental e, desde a década de 90 e cada vez com maior presença, os países asiáticos. Ainda que estes concentrem o maior fluxo de intercâmbios comerciais, os países situados fora deste eixo também procuram se inserir neste comércio internacional, e para tanto devem seguir as mesmas determinações, no que se refere à infra-estrutura portuária e aos serviços.

Mesmo que com um volume de tráfico consideravelmente menor que os portos do hemisfério norte, os demais portos sofrem pressão constante para atualização de serviços e, sobretudo, para diminuição de custos, refletidos no custo do frete e conseqüentemente no custo final dos produtos de exportação e importação. Com isso pode-se concluir a importância para a dinâmica comercial nacional que têm

---

101 “Os operadores de contêineres tendem a se tornar oligopolistas” (Nishizawa), OLIVEIRA JUNIOR, op. cit., 1996. Pg. 53.

102 UNCTAD

103 “Quando se examina a distribuição geográfica dos fluxos mercantis, observa-se uma forte concentração nos países da Tríade. Assim, EUA, Canadá, Japão e Europa Ocidental respondem por 69,8% das exportações e 68,9% das importações mundiais de bens em 1995. (...) Além do peso dos países desenvolvidos na geração de fluxos, deve-se ressaltar a parte resultante do comércio feito entre eles. Em 1990 esse grupo de países comerciava em seu interior 1,92 trilhão de dólares (77% do montante total de seu comércio exterior) (Chesnais, 1996). (...) Essa situação revela, por um lado, a existência de zonas de comércio mais densas em torno dos países desenvolvidos e, por outro, a posição marginal dos países em desenvolvimento nas correntes do comércio mundial” ARROYO, M. op cit, 2001. Pg.69.

estes pólos logísticos. É preciso então perceber o porto também como tal, ou seja, peça chave de um sistema não só de transportes, mas de produção e distribuição de produtos e insumos em escala nacional e internacional, sem deixar de lado seu caráter de infra-estrutura física e de elemento constituinte do espaço intra-urbano, bem como de suporte das relações sociais nesta mesma escala.

Com o aumento das velocidades dos navios, surge um agravante para esta relação tensa entre o papel local do porto e o nacional ou internacional, que é a forte concorrência entre os portos de uma mesma região.

Isto se dá porque, uma vez que a velocidade aumenta, a distância perde importância como fator determinante na escolha do porto, abrindo espaço para comparações de outra natureza, nas quais freqüentemente o custo mais baixo prevalece, e este por sua vez pode ser determinado por uma complexa interligação de fatores, tais como valor da mão-de-obra e eficiência nos processos de carga, descarga e de atracação.

Os custos no transporte marítimo são em geral calculados em função do tempo de permanência do navio no porto. Da mesma forma que o avanço tecnológico possibilitou o desenvolvimento de navios maiores e mais ágeis, fez também subir o custo diário de sua manutenção, seja com equipamentos mais caros, seja com maior número de profissionais e mais especializados. Segundo Burkhalter, “O aumento de tamanho dos navios provocou um aumento nos custos operacionais diários e as empresas de navegação preferem evitar o uso de portos que se encontrem a muitas horas de mar aberto (...). Para manter sua competitividade, muitos portos devem dragar os canais de acesso e os berços de atracação, e ampliar as instalações ou construir novas” (BURKHALTER, 1999: 105).

A tendência às fusões mencionada anteriormente resulta deste aumento de investimentos necessários. Na tabela 05, podemos constatar a elevação dos custos para a obtenção de novos navios pelas empresas, o que dificulta a entrada de empresas menores no mercado do transporte intercontinental. Esta tendência já era comum com as cargas a granel, tendo ocorrido pelo mesmo fator. Como coloca Burkhalter: “Durante mais de um século, as empresas de navegação têm trabalhado segundo os mesmos princípios que geraram a globalização do comércio. Isso permitia, por exemplo, o estabelecimento de consórcios e de acordos para repartir a carga a granel. Ultimamente estes esforços foram estendidos ao estabelecimento de alian-

Tipo de Embarcação	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	Varição 2004/2005 %
graneleiros 30-50.000dwt	11	24	25	20	22	30	28	-6,7
Navios-tanque 32-35.000dwt	18	29	34	29	30	38	43	13,2
graneleiros 70-74.000 dwt	14	32	29	23	25	35	35	0,0
Navios-tanque 80-105.000 dwt	22	42	43	41	41	56	58	3,6
Graneleiros 170.000 dwt	27	45	40	40	47	61	59	-3,3
Navios-tanque 250-280.000 dwt	47	90	85	76	75	105	120	14,3
Cargueiros de gás líquido 125-138.000 m3	200	225	245	165	155	190	205	7,9
Cargueiros de gás líquido 75.000 m3	44	78	68	60	59	77	89	15,6
cargueiros 15.000 dwt	12	24	21	19	16	20	18	-10,0
Porta-contêineres 2.500 TEUs	26	52	50	35	38	42	42	0,0

**tab.05**

Evolução dos preços de novos navios (milhões de dólares)

fonte:

UNCTAD, 2005.

ças ou acordos de linhas de navegação regulares que prestam serviços nas rotas principais e a fusão de companhias com o objetivo de intensificar a utilização de seus ativos”(BURKHALTER, 1999: 48).

### 2.1.2 Os portos

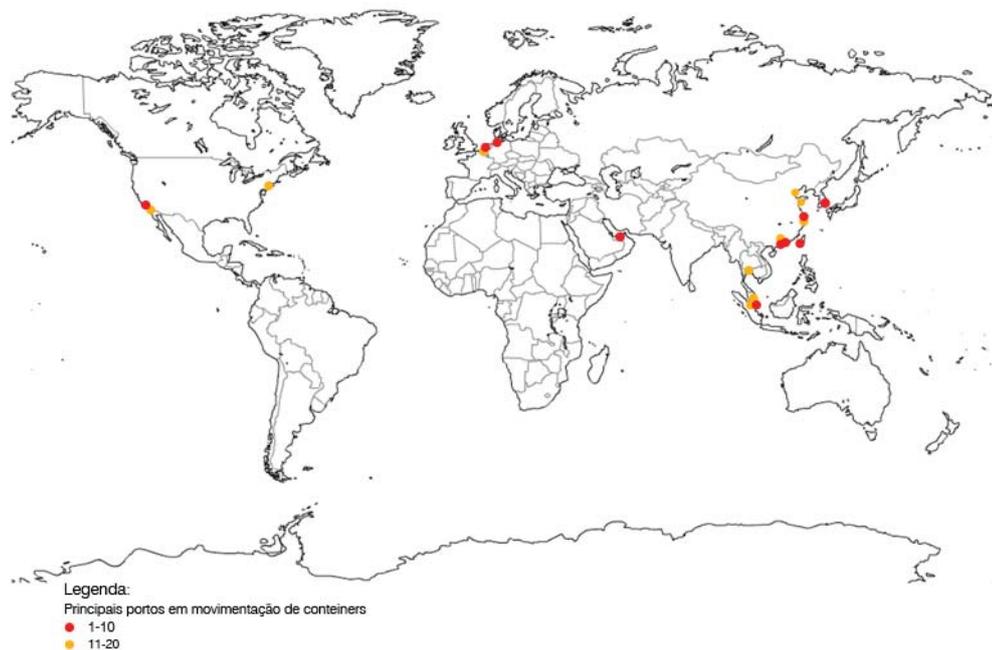
Devido às mudanças apresentadas acima, em relação aos tipos de carga, às formas de manipulação e distribuição, ao porte e demanda específica dos diferentes navios e, por fim, às novas formas de comunicação, o porto atual, em tese, difere consideravelmente dos chamados portos tradicionais, ou seja, daqueles cujo sítio é ainda o de sua origem, e cujas instalações remetem ao estágio anterior ao da containerização. Na prática, porém, a remodelação das áreas portuárias é um processo e se dá de maneira diferente em países diferentes e segundo as necessidades e possibilidades de cada porto ou cidade, mesmo que se determine como semelhantes as exigências para cada porto que pretenda integrar esse sistema de comércio internacional.

Sem desconsiderar estas particularidades devemos, a princípio, buscar compreender quais foram, especialmente, os reflexos das mudanças descritas acima nos padrões espaciais dos portos, para em seguida avaliar como se dá o processo em portos específicos.

## Localização

A questão da localização dos portos na atual dinâmica do comércio internacional é central para seu desenvolvimento. Em função de sua posição em relação às linhas internacionais e às principais rotas, o porto pode determinar suas condições de competir por um lugar de destaque nestas, caso contrário quaisquer investimentos em novas instalações e redução de tarifas apenas produzirão mudanças mínimas (BURKHALTER, 1999). Deve-se lembrar, porém, que uma boa localização, com raras exceções, por si só não é suficiente para que o porto seja inserido com facilidade, pois outros fatores integram a equação na opção das companhias de navegação. Mesmo Burkhalter (1999) salienta a fragilidade de uma localização no momento da dispersão da produção, e conclui que resulta indiferente usar qualquer porto que sirva o mesmo território, ilustrando o fato com o caso de uma empresa norte-americana que em menos de dois anos mudou sua produção entre a Tailândia e a Coréia do Sul por duas vezes.

Os portos, portanto, devem diferenciar-se através da oferta de equipamentos, infra-



**fig.26**

20 Principais portos em movimentação de contêineres.

fonte:

Mapa elaborado a partir de base cartográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE.

estrutura, produtividade e mão-de-obra, além de serviços agregados e conectividade intermodal.

Na figura 26, localizamos os principais portos em movimentação de contêineres, com base no levantamento da UNCTAD para o ano de 2006, separados entre os 10 maiores e os 10 seguintes. Pode-se ver claramente a concentração de portos no leste asiático, bem como a existência de três na Europa (Roterdã, Hamburgo e Antuérpia), três na América do Norte (Nova York, na costa leste, e Los Angeles e Long Beach, na costa oeste), e, por fim, o porto de Dubai, no Oriente Médio (Emirados Árabes). Este mapa permite visualizarmos a posição periférica da América Latina nas principais rotas de comércio mundiais, o que lhe confere grande fragilidade ao estabelecer vínculos de transporte. É também este motivo para o custo do frete ser mais elevado nos países periféricos, uma vez que a possibilidade de estabelecer rotas fixas é menor.

Do ponto de vista global, esta localização é fundamental, pois determina quais as regiões do globo serão plenamente atendidas, e quais as que estarão à margem. Nessa relação, o mercado consumidor por vezes tem um papel mais forte que a zona produtiva, já que esta pode ser alterada com mais facilidade. Na América do Sul, a instabilidade dos mercados produz um grau de incerteza considerável, levando seus portos a situações de acúmulo de serviços e esvaziamento sem constância, principalmente no que se refere ao transporte 'liner'. O relatório do transporte marítimo anual da UNCTAD (2006) ressalta que empresas de navegação, para lidar com essa inconstância, fazem uso de navios fretados por períodos curtos, em lugar de estabelecerem linhas permanentes. Isso resulta, para as cidades portuárias, num grau de instabilidade que dificulta o investimento, pois há poucas garantias de que a infra-estrutura tanto requerida compense o ganho.

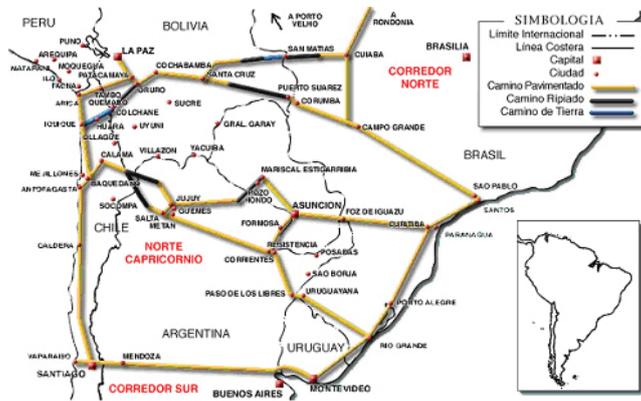
Já do ponto de vista regional ou local, a pequena diferença entre os portos de uma mesma região se torna irrelevante, fazendo acirrar-se a competição entre estes. Nas regiões em que há maior integração, tanto comercial como de infra-estrutura, a tendência é a combinação dos portos, para que atuem de forma complementar<sup>104</sup>; é o que vem sendo buscado entre os portos alemães, e entre os portos do sul da Espanha<sup>105</sup>.

---

104 Burkhalter também ressalta que a cooperação pode ser uma maneira de agregar vantagens comparativas e reduzir custos com dragagem, intercâmbio de maquinaria, etc. BURKHALTER, L. op. cit. 1999.

105 Na Alemanha, quatro cidades-estado litorâneas, Hamburgo, Saxônia, Bremen e Schleswig-holstein, decidiram ter uma política comum de desenvolvimento dos portos e na Espanha, a idéia de transformar o Estreito de Gibraltar em um único porto, ligando Algeciras, Gibraltar, Ceuta e Tanger, ganhou espaço. UNCTAD, op. cit., 2006.

A integração dos portos nos leva a outra questão, também de grande importância, que é a **integração modal crescente entre os transportes**<sup>106</sup>. Esta, inicialmente mais freqüente na Europa, estimulada pelo mercado comum europeu, será mais restrita nos EUA até 1984 (SOUZA, 2003). A partir dos anos 90, a intermodalidade será traduzida nas empresas de logística. “A palavra chave dos anos 80, intermodalismo, está agora sendo substituída por uma que inevitavelmente dominará toda a década de 90, a logística. Enquanto o intermodalismo representou a crescente tendência de as companhias atenderem seus clientes com um sistema integrado por mar, terra, ar ou combinações destes modos, a logística estende este conceito mais além para o armazenamento, distribuição, acondicionamento da carga e controle de estoques. A companhia providencia assim uma completa operação de despacho para os produtores, de forma que eles podem, agora, se preocupar somente com os seus problemas de produção, de vendas e de desenvolvimento de produtos” (Lloyd’s Shipping Economist, 1987, apud CAMARGO JÚNIOR, 1996). Novamente pode-



**fig.27**  
Conexões rodoviárias do  
corredor bioceânico Brasil -  
Argentina - Chile

**fig.28**  
Conexões ferroviárias do  
corredor bioceânico Brasil -  
Argentina - Chile  
fonte:  
Dirección Nacional de  
Fronteras y Límites del  
Estado. Gobierno de Chile.  
Site Oficial

106 Segundo a convenção sobre transporte multimodal internacional de cargas da UNCTAD (1980, porém ainda não assinado pelo mínimo de 30 países) “O transporte multimodal internacional significa o manuseio de bens por no mínimo duas modalidades diferentes de transporte segundo um contrato de transporte multimodal desde o local em que a carga passa à responsabilidade do operador em um país, até seu local de entrega, situado em outro país”. Para tanto, só há, no transporte multimodal, um responsável pela carga na intermodalidade. SOUZA, A. op. cit., 2003.

mos nos remeter à fluidez territorial do período apontada por Arroyo (2001). Na América Latina ainda há serias dificuldades para a integração modal dos transportes em escalas nacional e regional, mas diversas tentativas buscam consolidar a intermodalidade, com esforços principalmente na criação de corredores bioceânicos que permitam aproximar do continente o mercado do pacífico. Esta questão vem sendo tratada como prioridade pelos órgãos de desenvolvimento regionais.

A proposta de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) estipula dois eixos prioritários para criação dos corredores: 1. ligar o Chile aos demais países, conectando as duas costas e 2. conectar os países andinos, ligando costa oeste e norte (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO). Além destes, outros eixos complementares são estudados para uso da rede hidroviária. O relatório da UNCTAD de 2006 aponta que em junho de 2003, a CAF -Corporación Andina de Fomento- financiava 15 projetos para integração do continente e, em parceria com o BNDES, identificara mais 22 conjuntos de projetos focados na integração do transporte terrestre. Aproximadamente metade destes para novas estradas e rodovias, o restante para ferrovias, portos e hidrovias. Aponta também a existência de iniciativas exclusivamente brasileiras como a rodovia para escoamento de soja do Mato Grosso, por Santarém (PA).(UNCTAD, 2006).

A integração intermodal ferroviária na América Latina vem sendo feita por empresas privadas, como a subsidiária da Vale do Rio Doce, a VDRD Logistics, e a ALL, esta última entre Brasil e Argentina. O Chile é o país que mais explora esta capacidade ferroviária, com tarifas mais baixas por contêiner que o transporte rodoviário (UNCTAD, 2006). Burkhalter e a CEPAL também incentivam os esforços nesse sentido, e citam o caso da Libra terminais, com sede no Porto de Santos: "Há muitas possibilidades de aumento da eficiência das redes de distribuição dos países em desenvolvimento, mediante uma maior utilização das conexões intermodais. Em 1998, por exemplo, (...) o grupo Libra iniciou um serviço terrestre entre Argentina e Chile através do corredor bioceânico que une as cidades de Neuquén e Concepción, com o propósito de captar as cargas transportadas na costa oriental do Canadá e dos EUA, do Mediterrâneo e do sul do Brasil, por um lado, e da Argentina e do Chile por outro. Este serviço, de duração prevista de cinco dias entre Buenos Aires e Santiago, utilizará a malha ferroviária e companhias de transporte rodoviário da Argentina e do Chile, e faz projeções para oferecer tarifas entre 15% y 20% mais baixas que as

dos corredores bioceânicos mais ao norte “ (BURKHALTER, 1999: 66).

Esta tendência é também determinante na localização do porto, pois estabelece o papel de portos no comércio internacional também devido a suas conexões com os demais serviços de transporte locais (ferroviário, rodoviário, hidroviário) quando possível, tornando-os parte de uma cadeia de serviços “porta a porta”. Veremos no capítulo 4 as implicações destas conexões no espaço das cidades portuárias brasileiras e sua presença nos planos de expansão portuária.

### Sítio

Além da localização, ou seja, de sua posição em relação à rede, as questões físicas relacionadas à implantação também foram alteradas, criando um novo padrão de implantação para os portos.

Se na origem os portos foram instalados em locais protegidos do mar aberto, de ventos fortes e correntes, devido à fragilidade das embarcações e à necessidade de proteção, com o crescimento dos navios, principalmente com o crescimento dos porta-contêineres a partir da década de 70, estes atracadouros naturais se tornaram problemáticos para o desenvolvimento da atividade, principalmente pela acumulação de sedimentos. Apresentando em média 10,5 m de profundidade, são hoje considerados pequenos para as novas embarcações.

A dragagem permanente dos canais de acesso tem sido colocada como um dos maiores problemas a enfrentar nos portos tradicionais, com sérias implicações ambientais. Muitas vezes, a solução adotada é a transferência parcial ou total das atividades portuárias para áreas mais próximas do mar aberto, facilitando a atracação dos navios de grande porte.

Esta questão do sítio é também um fator econômico a considerar, pois o tempo gasto com a entrada e a saída do navio do porto se traduz em custo, já que, como vimos, os gastos diários dos navios crescem com eles, acentuados pelo uso da tecnologia de comunicação. O tempo médio do percurso do limite do práctico<sup>107</sup> até o porto, nos portos tradicionais é de 7 horas, enquanto nos portos novos, de 2 horas .

---

<sup>107</sup> Prático é aquele que faz a condução das embarcações da barra até o cais de acostagem e vice-versa (conhece bem o porto local, figura que permanece mesmo com as novas tecnologias). Muitas vezes seu trabalho é fator determinante no custo comparativo do porto. O limite do práctico é o ponto a partir do qual ele deve assumir a orientação do navio. OLIVEIRA JR, op. Cit., 2003.

Porto	Tempo de entrada (hs)	Tempo de saída (hs)	Tempo trabalhado	Tempo total	Toneladas movimentadas por horas	Toneladas movimentadas por hora por trabalhador
Antigo	7	7	10	24	167	400
Novo	2	2	10	14	286	400

**tab.06**

Produtividade do porto e distância de mar aberto; CEPAL, sobre a base de informação proporcionada por autoridades portuárias e companhias de navegação. BURKHALTER, 1999.

### Espaços intra-portuários e áreas anexas

Dentro da área do porto, muito também foi alterado com as novas tecnologias de navios e equipamentos, no que diz respeito à dinâmica. Assim aconteceu com os processos de carga e descarga, com o manuseio da carga em terra, com os trâmites alfandegários e com o armazenamento da carga no porto. “O manuseio da carga tradicional é normalmente caracterizado por trabalho intensivo e bastante tempo gasto, além de requerer armazéns fechados e um grande número de equipamentos para carga, descarga e manuseio das mercadorias” (OLIVEIRA JÚNIOR, 1994: 63). Em oposição, todos estes foram substituídos por maiores áreas, menor número de trabalhadores, pátios abertos e equipamentos de maior porte e em menor quantidade.

A principal característica dos portos a partir do aumento de cargas da década de 1980 é a **especialização das áreas**, visando maior agilidade nos processos de carga, descarga e manipulação em terra, com o estabelecimento de terminais especializados. A popularização do contêiner na década anterior leva os portos a criarem **terminais especializados** em contêineres, à semelhança dos terminais de granel líquido, e em paralelo aos terminais de granel sólido estabelecidos devido às técnicas de carga contínua. Como conseqüência, o armazenamento tradicional deixa de ser importante, já que o contêiner elimina a necessidade de proteção da carga, no porto.

A manipulação em si é, conseqüentemente, transferida a espaços alheios ao porto que podem, inclusive, estar localizados em qualquer outro ponto da cadeia<sup>108</sup>, em

<sup>108</sup> Esta manipulação, em parte, é feita em etapas anteriores, o que transfere a outros setores o armazenamento e a proteção da carga e, em parte, é feita nos chamados portos secos ou terminais interiores de carga. Estes, regulamentados, funcionam muitas vezes como terminais alfandegados, transferindo os trâmites aduaneiros para espaços além do porto. No Brasil, as

função da proximidade dos centros produtivos. Cria-se, com o terminal de contêineres, a chamada “retro-área”, espaço destinado ao armazenamento destes durante a permanência no porto e a sua manipulação entre navios.

O transbordo, ou transshipment consiste numa estratégia de remanejamento de carga para redução dos custos, em que os contêineres são deixados no porto por um navio, em geral um porta-contêiner de grande porte responsável pela linha principal, para logo serem dali distribuídos aos diversos navios que levarão a carga ao destino final. Com isso, a carga pode ser distribuída de maneira mais racional, e muitas vezes é possível conectar regiões que não são ligadas por linhas regulares. A combinação dos terminais especializados com os chamados portos de transbordo<sup>109</sup>, dá origem, no cenário atual de grande fluxo de mercadorias em escala mundial, ao conceito de “hubport” ou megaporto de transbordo<sup>110</sup>.

O transbordo era uma atividade pouco freqüente de maneira regular até a disseminação do contêiner. Com seu surgimento, e graças aos modernos sistemas de comunicação e controle, tornou-se um aspecto importante do transporte marítimo. “A idéia básica da estratégia do transbordo é que, em oposição a um serviço de linha direto, a carga pode ser transportada de uma maneira mais eficiente em determinadas rotas graças ao transbordo num porto intermediário” (CAMARGO JÚNIOR, 1994).

105

---

EADI, estações aduaneiras do interior, foram definidas e caracterizadas da seguinte forma: “Terminais aduaneiros de uso público são instalações destinadas à prestação de serviços públicos de manejo e armazenagem de mercadorias importadas ou a exportar, não localizadas na área do porto ou aeroporto.

I – Estações Aduaneiras de Fronteira – EAF, quando localizadas na zona primária do porto aduaneiro de fronteira, ou área contígua, entendida como área compreendida pelo município em que se localiza o ponto de fronteira;

II – Estações Aduaneiras Interiores – quando localizadas em áreas secundárias;

109 “Na terminologia marítima se entende normalmente por transbordo a atividade completa de descarregar as mercadorias de um navio, manipulá-las em terra e carregá-las em outro navio”. OLIVEIRA JR. op. cit. 1994. Pg. 169

110 “As condições mais importantes que deve cumprir um porto para funcionar como porto de transbordo ou eixo (hubport) são as seguintes: 1. ser o ponto de concentração de um grande volume de importações e exportações, 2. ter uma boa localização geográfica em relação às principais rotas de comércio e suas zonas de influência, 3. ter a possibilidade de ampliar suas instalações, 4. dispor de serviços marítimos e terrestres de alimentação que acessar as rotas, freqüências e tecnologias que o mercado requer, 5. oferecer tarifas competitivas, 6. cumprir com outros condições como a ausência de conflitos trabalhistas”, BURKHALTER, op. Cit. pg. 82.

Os terminais especializados de contêineres: TECONs<sup>111</sup>

Segundo Souza, o terminal de contêineres deve ser dimensionado para abrigar, além do cais, com berços de atracação de aproximadamente 250m (necessários à atracação dos porta-contêineres) e da torre de comando para orientação dos navios, uma retro-área dividida em: área de stock, (destina-se em geral 5 a 10% da área do terminal, por no máximo uma semana), área para contêineres refrigerados (2 a 5%), para armazenamento de contêineres a serem transferidos aos navios (de 40 a 60%) e áreas de movimentação de linhas férreas, carrocerias y transporte de apoio do terminal (os 40 a 60% restantes). A distribuição dos contêineres na retro-área pode ser padronizada em pilhas de 3 alinhadas de 5 a 14, mas a limitação de área muitas vezes é um impedimento para este tipo de lay-out.

Os critérios para a implantação dos terminais seguem o seguinte cálculo:

para portos de pequenos fluxos: (40 000 a 60 000 teus / ano): interface porto-navio com equipamento de bordo (sem guindastes em terra), pátio com montacargas, deslocamento do cais ao pátio com sistema trator-chassis;

para portos de maior fluxo: (de 60 000 a 100 000 TEUs/ano): interface porto-navio com portêineres (guindastes para contêineres em terra), pátio com transêineres (pequenos veículos especializados na locomoção de contêineres) , complementado com montacargas, e deslocamento do cais ao pátio com trator-chassis, straddle-carrier ou só chassis (diferentes equipamentos especializados para manipulação).

No Brasil, os terminais de contêineres de Santos e do Rio Grande têm sistemas simples de trator-chassis, para a interface porto-navio são usados e, nos terminais, transtêineres auxiliados por montacargas.

O autor destaca que os "armazéns de manipulação", ou seja, as áreas destinadas à consolidação da carga no contêiner, podem ser fora da área portuária, e devem ser "o mais mecanizados possível".

Esta manipulação, em parte, é feita em etapas anteriores, o que transfere a outros setores o armazenamento e a proteção da carga, e, em parte, é feita nos chamados portos secos ou terminais interiores de carga. Estes, regulamentados, funcionam muitas vezes como terminais alfandegados, transferindo os trâmites aduaneiros para espaços além do porto. No Brasil, as EADI, estações aduaneiras do interior, foram definidas e caracterizadas da seguinte forma: "Terminais aduaneiros de uso público são instalações destinadas à prestação de serviços públicos de manejo e armazenagem de mercadorias importadas ou a exportar, não localizadas na área do porto ou aeroporto.

I – Estações Aduaneiras de Fronteira – EAF, quando localizadas na zona primária

---

111 Souza, op. Cit. Pg. 157.

do porto aduaneiro de fronteira, ou área contígua, entendida como área compreendida pelo município em que se localiza o ponto de fronteira;

II – Estações Aduaneiras Interiores – quando localizadas em áreas secundárias;

III – Terminais Retroportuários Alfandegados – TRA, quando localizados em zona contígua à do porto organizado ou à instalação portuária alfandegada, compreendida no perímetro de cinco kms dos limites da zona primária demarcada pela autoridade alfandegária local.

“Com a criação das Estações Aduaneiras do Interior – EADIs- surgiu um novo conceito de retro-áreas já que as novas áreas de armazenamento e liberação aduaneiras, ao serem estrategicamente localizadas fora dos portos, conferem velocidade ao fluxo físico do embarque e desembarque, o que leva não somente à redução de custos, como também ao refinamento do controle de segurança das mercadorias”. SOUZA, op. Cit. Pg. 157.

Os portos de ligação ou auxiliares são todos aqueles que se encontram na “hinterland”, ou zona de influência, do porto de transbordo. O transbordo é, assim, mais freqüente entre as linhas oceânicas e os portos próximos, (ex. Europa-Singapura e Singapura-Bangkok). Há também casos em que se pode instalar uma linha regular entre dois portos com pouco tráfego entre si por meio do transbordo em um porto de tráfego comum entre estes. Mediante a concentração da carga num número menor de rotas, pode-se aumentar a eficiência destas por meio da economia de escala, ou seja, usando-se navios maiores, com custo unitário menor, e usando o transbordo. É necessário porém subtrair a esses ganhos o aumento de custo nos portos, pois a carga e descarga deve ser considerada. Este aspecto influencia especialmente os portos, pois estes são conseqüentemente pressionados a baixar os custos para tornar o transbordo competitivo para os armadores.

Souza aponta que os portos ideais para o transbordo são por suas boas conexões, rotas e por sua posição geográfica favorável, e afirma que por isso têm maior probabilidade de serem bem sucedidos nessa atividade aqueles que já funcionam bem, superior à dos portos pequenos que tentam ampliar suas instalações para se transformarem em porto de transbordo. Esta constatação nos remete à questão anterior da localização da cidade portuária, fundamental para determinar seu planejamento e suas instalações futuras.

### 2.1.3 Modelos de gestão para os portos e o planejamento urbano:

De acordo com a UNCTAD, os portos atuais estariam no estágio, ou em direção ao estágio considerado como a “terceira geração” de portos. Esta serviria de modelo para os portos mais defasados, que poder-se-iam igualar aos principais seguindo alguns padrões de modernização e gerenciamento. Em geral, estes padrões estão relacionados à transferência da administração portuária à iniciativa privada ou a parcerias, à terceirização da mão-de-obra e flexibilização das regras trabalhistas, à atualização constante de equipamento e à dragagem permanente.

Classificação de portos	Primeira Geração	Segunda geração	Terceira geração
Período de desenvolvimento	Até os anos 60	Depois dos 60	Depois dos 80
Principais tráfegos	Carga geral convencional	Carga geral convencional, granel sólido e líquido	Granéis e unitizados. Carga containerizada
Atitude e estratégia de desenvolvimento portuário	Conservadora. Ponto de transferência de modais	Expansionista. Centro comercial, industrial e de transporte	Orientada ao comércio. Centro de transporte integrado e plataforma logística para o comércio exterior.
Escopo de atividades	1. Carregamento, armazenagem, descarregamento de mercadorias e serviços à navegação. Atuação junto à faixa do cais.	1 (como o anterior) + 2. Transformação de cargas; serviços industriais e comerciais em relação a navios; áreas portuárias ampliadas	1+2+3. Atividades logísticas de informação e distribuição de cargas. Terminais e zonas de distribuição em retroáreas.
Características de organização	Atividades independentes do âmbito do porto. Relações informais entre o porto e usuários.	Relações mais estreitas entre o porto e os usuários. Fraca relação entre atividades do porto. Eventual relação porto/município	Comunidade portuária. Integração do porto ao comércio e à cadeia de transportes. <b>Forte relação do porto com a municipalidade.</b> Maior organização
Características da produção	Fluxo de cargas. Serviço individual simples. Baixo valor agregado.	Fluxo de cargas. Transformação das cargas. Serviços combinados. Médio valor agregado.	Fluxo de cargas e informações. Distribuição de cargas e informações. Pacotes de múltiplos serviços. Alto valor agregado.
Fatores decisivos	Trabalho/capital	Capital	Tecnologia/Know-how

**tab.07**

Quadro das gerações de portos segundo a UNCTAD.

fonte:

Port Marketing and the Challenge of the Third Generation Port. UNCTAD, 1992. BURKHALTER, 1999.

Se, do ponto de vista econômico e logístico, parece haver uma tendência à uni-

formidade na evolução das áreas e da atividade portuária, já para o planejamento urbano, alguns autores<sup>112</sup> descrevem **dois caminhos distintos** para as cidades portuárias alcançarem a “terceira geração”. Esta oposição entre dois modelos está fortemente ligada à relação do porto com a cidade que o abriga, e com os conflitos entre as diferentes lógicas de suas relações local e “global”.

1-O primeiro caminho tendendo à **concentração das atividades portuárias** no transbordo de carga geral containerizada, inserindo-se na rede internacional de transporte marítimo e valorizando a posição da cidade em relação a esta rede. Esta posição se sobrepõe à relação local e regional da cidade em questão.

Esta é a opção, segundo eles, do que caracterizam como **hubports, ou mega-portos**. Concentradores de carga e com foco na diminuição dos tempos/custos de carga e descarga, estes fazem uso da tecnologia de ponta e do capital intensivo em lugar da mão-de-obra.<sup>113</sup>

Surgem portos totalmente isolados nos cruzamentos logísticos da Europa, entre Ásia e a América, em pleno Mediterrâneo. Algeciras é o maior porto de contêineres da Espanha, bem à frente de Barcelona ou Bilbao. Os portos como Gioia Tauro têm a mesma ambição na Itália. Os grandes transportadores intercontinentais descarregam nesses cruzamentos do mundo os contêineres das empresas mundiais, antes de sua distribuição para esse ou aquele mercado” (COZIC, 2005:29)<sup>114</sup>. Além do porto de Algeciras, são exemplos deste tipo de porto, o porto de Halifax, no Canadá e muitos dos portos asiáticos. A excelência na manipulação da carga e a eficiência destes portos faz com que sejam considerados exemplos, principalmente para os teóricos da engenharia e para as administrações dos portos nacionais e, a posição dos órgãos internacionais, sugere em geral que suas medidas administrativas

---

112 A caracterização dos dois modelos de cidades portuárias aparece nos trabalhos de Thierry Baudouin e Michèle Collin, do núcleo de pesquisa sobre territórios da mundialização e cidades portuárias do Instituto Francês de Urbanismo da Universidade de Paris. Também a pesquisa relativa a este tema coordenada por Giuseppe Cocco na UFRJ ressalta esta diferenciação. O trabalho abrangente da Universidade de Delft, Holanda, a respeito das cidades portuárias, e em destaque a obra de Han Meyer, não separam especificamente os modelos, porém caracterizam em especial as cidades descritas pelos outros autores como tendendo ao segundo modelo, o da “cidade portuária”.

113 Especialistas em gestão portuária costumam contrapor o uso da mão-de-obra no porto, ligada ao modelo de porto tradicional, ao uso intensivo do capital, que caracterizaria o porto moderno, ou seja, com altos investimentos em tecnologia em substituição ao trabalho manual.

114 COZIC, B., *Os modelos portuários na globalização e suas implicações territoriais. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: USP, 2005.

sejam seguidas como método de crescimento e desenvolvimento dos portos na América Latina.

A crítica freqüente a este modelo por parte do urbanismo deriva de sua desvinculação territorial local. Trata-se aqui do primeiro modelo portuário. Estes 'hubs' têm uma função exclusiva de trânsito de mercadorias e em caso algum os fluxos que transitam por estes portos sofrem uma agregação de valor; os grandes porta-contêineres são descarregados e os contêineres são redistribuídos sobre navios menores em direção à outros portos que não teriam a capacidade infra-estrutural de atendê-los. Os 'hubs' estão a serviço das transportadoras marítimas. Comportam pouco pessoal, mas extremamente qualificado.

A informatização dos parques de contêineres é muito desenvolvida nos hubports e a movimentação dos navios resume-se em utilizar controle dos pórticos de carregamento/descarga. Para Cozic: "No caso dos hubports e como o temos assinalado previamente, as implicações territoriais são muito mais limitadas do que nos outros modelos. Os hubs são um instrumento exclusivamente destinado a servir os interesses próprios das transportadoras marítimas. Inscrevem-se numa lógica exclusivamente marítima e têm somente muito pouca relação com os territórios sobre os quais são implantados" (COZIC, 2005:30).

Devemos lembrar, porém, que estes são pontos importantes da rede internacional de comércio e não devem ser, a princípio, tidos como absolutamente incompatíveis com projetos integrados de desenvolvimento local e regional. Sua instalação porém, implica numa dependência de interesses alheios às relações locais que deve ser considerada como dado para o planejamento.

2-O segundo caminho apresentado como alternativa é o da chamada **cidade portuária**<sup>115</sup>, direção que orienta a cidade a relacionar-se de maneira mais integrada ao porto, oferecendo serviços complementares a este, e aproveitando as atividades ligadas à atividade portuária como promotoras do desenvolvimento local. Costuma-se apontar como portos típicos deste modelo os portos do norte da Europa, com forte tradição de administração local e vinculação entre cidade e porto. Meyer procura demonstrar que, a partir dos anos 80, o cenário internacional permite uma nova relação entre porto e cidade, resgatando a integração anterior à década de

---

115 Nesta linha, considera-se por vezes duas sub-direções, uma mais voltada ao caráter turístico do sistema portuário e que procura voltar a cidade para esta atividade, e outra que direciona a cidade para atividades de serviços relacionados ao transporte de carga. COZIC, op. Cit. 2006.

50, que fora perdida durante o período de produção fordista e do Estado do Bem Estar Social.

É a esta integração que se refere o modelo chamado de “cidade portuária”. Para Meyer, a integração estaria relacionada à nova relação do planejamento urbano com os grandes equipamentos de infra-estrutura, não apenas os portos, mas rodovias, aeroportos e afins. “A história do planejamento de áreas portuárias é essencialmente uma história de concepções diferentes sobre as relações envolvendo a cidade, a paisagem e a infra-estrutura de grande escala. No caso das cidades portuárias, a relação que conecta estes três componentes tem consequências sobre o impacto das águas na cidade. Como elemento natural da paisagem, a água é marcante e, ao mesmo tempo, é uma parte importante da infra-estrutura. Com o desenvolvimento das redes de navegação modernas e seus portos ao longo dos séculos XIX e XX, (...) explicita-se a questão de como projetar a relação envolvendo cidade, infra-estrutura e paisagem” (MEYER, 1999: 60). O estudo de planos e ações relacionadas aos exemplos de Meyer, entretanto, exige-nos uma relativização desta integração defendida pelo autor, como exposto no próximo capítulo.

A distinção destes dois modelos nem sempre é clara e nos permite questionar sua validade. Vemos por exemplo a menção freqüente dos portos usados como exemplo do segundo modelo, como hubports (HARMS, 2003)<sup>116</sup>, e seu caráter essencialmente de transbordo, assim como sua magnitude, não nos permitem duvidar da afirmação. Também ressaltamos que o caráter dinâmico do porto e do comércio internacional pode fragilizar a caracterização estática de determinado porto como de um tipo ou de outro.

111

---

116 HARMS, H. *Long Term Economic Cycles and the Relationship Between Port and City. The case of Hamburg*. In: CARMONA, M. (org.) **Globalization and City Ports. The Response of city ports in the northern Hemisphere. Globalization, Urban Form and Governance**, N. 9. TU Delft, 2003.



## 2.2 PORTOS NO BRASIL

A principal questão da década de 1990, não só no Brasil como na América Latina, é o estabelecimento de novos marcos institucionais, baseados na flexibilização, na descentralização e na privatização.

Durante esses anos, extingue-se a Portobrás<sup>117</sup>, abrindo caminho para, a exemplo de outros países latino-americanos como a Argentina, criar-se um novo arcabouço institucional e administrativo, adequado às exigências do comércio internacional e aos imperativos da porosidade territorial.

Com o estabelecimento, pela nova Lei de Portos de 1993<sup>118</sup>, da possibilidade de transferência à iniciativa privada, tiveram início os programas de arrendamento em quase todos os portos nacionais, num processo de privatização das operações portuárias. Mantiveram-se sob responsabilidade do poder público a infra-estrutura, viária e marítima, e as demais atividades foram transferidas às empresas.

Assim, durante os anos 1990, os terminais portuários puderam, com capital privado, modernizar equipamentos e aparelhar o processo de manipulação de todos os tipos de carga, num período de crescente aumento do comércio de carga geral containerizada e as mudanças da legislação em relação à mão-de-obra abriram caminho para a flexibilização de contratos e a diminuição de postos, aumentando a produtividade nos portos.

Por outro lado, o aumento das exportações pôs em evidência a dificuldade do poder público em oferecer as condições de infra-estrutura, sobretudo de conexões de transporte intermodal, causando um descompasso entre a modernização dos terminais e da mão-de-obra interna a estes, e a administração da infra-estrutura pública. No intuito de solucionar as questões urgentes, os projetos portuários vem sendo debatidos em termos de infra-estrutura interna e buscando solucionar as conexões viárias isoladamente, o que em muitos casos compromete o planejamento

---

117 Extinta a PORTOBRÁS, o poder sobre os portos é repartido entre as Companhias Docas. Até a Lei de 1993, caracteriza-se um “hiato administrativo”. Alguns Estados, como o Rio Grande do Sul e o Paraná, já exploravam seus portos mediante concessão da União, baseada na legislação de 1930. PONTES, C. op. cit., 2001.

118 De acordo com estudo do IPEA: “As principais características da legislação que a Lei 8.630/93 se propõe a alterar são: “o controle centralizado das tarifas portuárias; o monopólio dos sindicatos sobre o fornecimento de mão de obra avulsa para a movimentação de mercadorias, em particular dentro dos navios; a proibição para os terminais privativos movimentarem mercadorias de terceiros (em 1988 eles movimentaram 76% da carga que transitou nos portos brasileiros).” PONTES, C. op. cit., 2001. Pg. 153.

local, criando conflitos com o tecido das cidades em que estão inseridos estes portos. Este processo é mais patente nos portos de maior movimento, e será tratado com detalhes nos capítulo 4.

De forma resumida, os pontos principais da nova legislação estabelecem: A figura do Porto Organizado. É o porto público, administrado pela empresa mista Autoridade Portuária, de capital predominantemente público, responsável pelo arrendamento dos terminais e pelo fornecimento e manutenção da infra-estrutura (acessos viários, conservação, dragagem e ampliação dos canais de acesso, etc.). Além do Porto Organizado, podem ser construídos Portos Privativos, sob os quais a Autoridade Portuária não tem jurisdição. É o caso do Embraport, no porto de Santos. Estes dois modelos competem entre si.

Compõem o Porto Organizado algumas figuras jurídicas:

1.O operador portuário: Pessoa Jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária na área do porto organizado.

“ A tarefa de realizar as etapas de movimentação e de armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes do transporte aquaviário foi até aqui prerrogativa única e exclusiva da administração dos portos (...) exercida direta ou indiretamente pelo poder público. Com a criação do OP, estende-se essa prerrogativa a toda pessoa jurídica interessada”

“ A nova lei (...) concentra no O.P. o comando unificado e não mais existe a separação do trabalho de docas (até o costado da embarcação) e de estiva (interior do navio)”

2. OGMO: órgão gestor de mão-de-obra; órgão sem fins lucrativos, de utilidade pública, do qual participam trabalhadores e operadores.

“ Com o OGMO encerra-se o privilégio de sindicatos definirem a composição dos ternos de trabalho (equipes que irão trabalhar a cada dia, relacionar com a história da mão-de-obra) e a escolha da mão-de-obra para cada tarefa. Até a criação (...), os trabalhadores portuários (estiva) detinham absoluto controle do dimensionamento das equipes de trabalho e da indicação dos nomes para a execução do serviço requisitado ao sindicato.”

3. Trabalhador portuário: “ Todo aquele que realiza capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, bloco ou vigilância de embarcações”.

Até então, a capatazia era atribuição da Companhia Docas, enquanto a estiva pertencia ao sindicato. Os trabalhadores podem ser fixos, empregados de um operador portuário, ou avulsos, com registro no OGMO. A tendência predominante é a desregulação e a flexibilidade do trabalhador, para a diminuição de custos.

4. O CAP. Conselho da Autoridade Portuária , é o órgão colegiado da administração do porto organizado e tem representantes do poder público, dos operadores,

dos trabalhadores e dos usuários do porto, separados em quatro blocos, com direitos de votos iguais.

Como representação do poder público, constam do conselho um posto federal, que é também o presidente do CAP, um estadual e um municipal; como dos operadores, consta representação da administração, dos armadores, dos titulares das instalações privadas dentro do porto organizado, e dos demais operadores; para representar os trabalhadores há duas posições para os representantes dos avulsos e duas para os demais; e finalmente, para os usuários, são também duas as vagas para os exportadores e importadores, duas para produtores e um representante dos terminais retro-portuários.

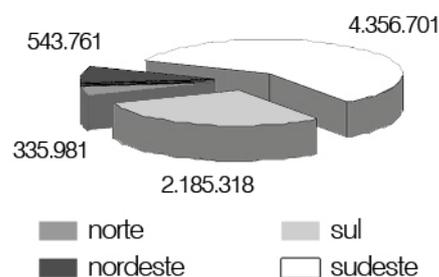
5. A Autoridade Portuária é a figura responsável pela administração, controle e realização dos arrendamentos e pelas instalações portuárias.

Em 1997, um novo decreto autoriza a concessão da administração a outros que não a Autoridade Portuária, permitindo que seja feita por entes privados, estados ou municípios. Abre espaço para as discussões vigentes até hoje sobre a regionalização dos portos. Dados compilados a partir de FÁRIA, Sérgio F. Santos. Transporte Aquaviário e a Modernização dos Portos. Aduaneiras, SP. 1998.

Assim, vemos que nos primeiros seis anos de privatização, foram arrendados mais de 7 milhões de m<sup>2</sup> nos portos nacionais. Isto significou um grande aumento na produtividade, principalmente dos portos do sudeste e sul, próximos às regiões produtoras e exportadoras. Entre 1990 e 2000, o porto de Santos, como demonstram os dados de movimentação de carga total e contêineres na tabela 08, duplicou o movimento, que vem crescendo progressivamente.

Em relação à tecnologia empregada, os novos operadores foram responsáveis por diversas atualizações, tanto referentes à compra de novos equipamentos,<sup>119</sup> como às tecnologias de informação. Estas mudanças estão relacionadas à superestrutura e limitadas aos terminais.

119 Durante a década de 1990, equipamentos como transtêineres e novos guindastes (portêineres), passaram a ser utilizados nos diversos terminais de contêineres (TECONs); quanto às cargas a granel, novos silos refrigerados e dutos foram instalados.



**fig. 29**  
Áreas portuárias arrendadas.  
fonte:  
BNDES, Cadernos de Infra-estrutura,  
n°16, Rio de Janeiro, 2001.

**tab.08**  
 Estatísticas do porto de Santos.  
 fonte:  
 Anuários Estatísticos. CODESP. Vários  
 anos.

Não foram, porém,  
 apenas os aumentos  
 de produtividade e atu-  
 alizações tecnológicas

Total de cargas (ton):	
em 1990	28.403.969
em 2000 (ton.):	43.084.383
Total de Contêineres (unidades de 20' e 40'):	
1992:	410.592
2002:	832.157
2005:	1.478.428

que resultaram no crescimento do volume de carga do porto de Santos e dos por-  
 tos brasileiros em geral, mas sobretudo as implicações do comércio internacional,  
 responsáveis pelo crescimento das importações e exportações. A seguir, veremos  
 de forma geral como se dão as relações do Brasil com a rede internacional, a fim de  
 compreendermos tais implicações.

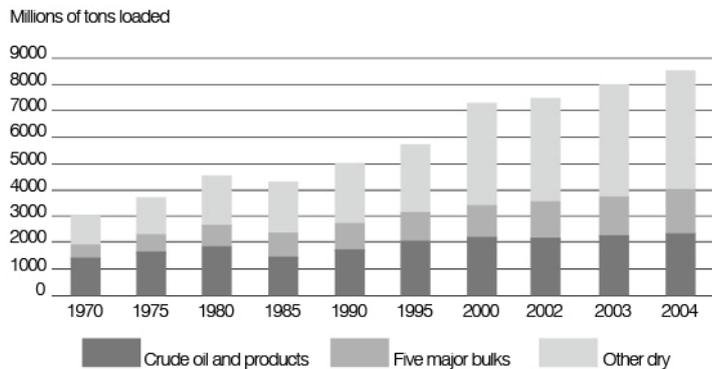
### 2.2.1 O Brasil na rede de comércio internacional

Para compreendermos o contexto das cidades portuárias atuais, assim como as  
 implicações sócio-espaciais da incorporação das novas tecnologias à atividade  
 portuária no Brasil, é preciso antes abordar como o país está inserido na dinâmica  
 do comércio e na divisão internacional do trabalho.

Como vimos, o volume de cargas internacional passou a crescer significativamente  
 a partir do segundo pós-guerra, quando houve um aumento considerável do co-  
 mércio de combustíveis e granéis sólidos, como minério de ferro, carvão e grãos.  
 Durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 os portos, em especial os dos países  
 centrais do capitalismo, se organizaram para manipular as cargas a granel. O início  
 da década de 1980 marcou, um novo salto de escala do comércio, alavancado  
 pelo aumento da carga geral containerizada e do granel sólido.

É possível exemplificar a partir de alguns dados, como a divisão internacional do  
 trabalho foi reconfigurada neste período, deslocando as áreas produtoras para di-  
 versas partes do globo, e conseqüentemente estabelecendo novas relações de co-  
 mércio internacional. A reconfiguração mais radical do período foi a transferência de  
 parte significativa da produção mundial aos países asiáticos<sup>120</sup>.

120 MAGANO (1995) destaca que, após a segunda guerra, os países africanos e sul  
 americanos esperavam pelo código de conduta da Unctad, que determinaria uma reserva de  
 mercado aos países em desenvolvimento, ao passo que os países asiáticos se propuseram a  
 desenvolver áreas ligadas à tecnologia. Este setor colocaria em destaque a partir dos anos  
 1980, Taiwan, Coréia do Sul, Hong Kong, China, Cingapura. Entre 1980 e 1994, a frota dos



**fig.30**  
Evolução do comércio internacional por natureza da carga (milhões de toneladas)  
fonte:  
UNCTAD, Review of Maritime Transporte, 2006.

O gráfico da figura 30 mostra como o comércio de cargas sólidas, incluídas aí as cargas gerais, cresce a partir de 1985, elevando a média total; entre 1970 e 2000, o volume total quase triplica, enquanto a parcela de petróleo e derivados se mantém em um patamar de elevação baixo. Como o gráfico considera apenas volume transportado, devemos ressaltar que a comercialização de mercadorias de maior valor agregado, característica das cargas gerais, fez crescer em maior grau a importância econômica do comércio internacional em todos os países.



**fig.31**  
Rota de Navegação Leste-Oeste.  
fonte:  
Compilado a partir de dados da UNCTAD 2006.

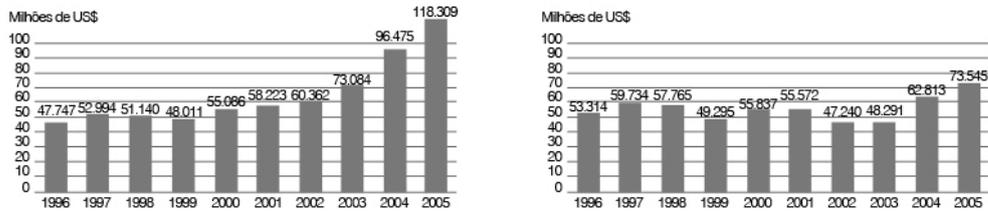
Já vimos que ao longo dos anos 1990 a configuração do comércio internacional estabeleceu as principais rotas marítimas, ligando centros produtores e consumidores num sistema de

linhas regulares. O Brasil, situado fora destas rotas principais, encontra-se inserido no grupo das rotas norte-sul, e, como os demais países destas rotas, vê-se numa situação complicada de instabilidade comercial e, ao mesmo tempo, forte pressão

---

países desenvolvidos caiu de mais de 70% da frota mundial para pouco mais de 30%, em grande parte sendo substituída por navios asiáticos. Neste mesmo período, estaleiros europeus sofreriam grave crise, com a desativação de vários. Ainda que com a devida ressalva de que a dinâmica das relações de produção internacionais é mais complexa do que pode mostrar esta simplificação, a análise de Magano nos permite levantar uma série de questões a respeito das relações de poder e dependência entre os países no capitalismo representada nos órgãos internacionais. Estas, porém, não podem ser tratadas em detalhe no presente trabalho para além da ilustração do problema.

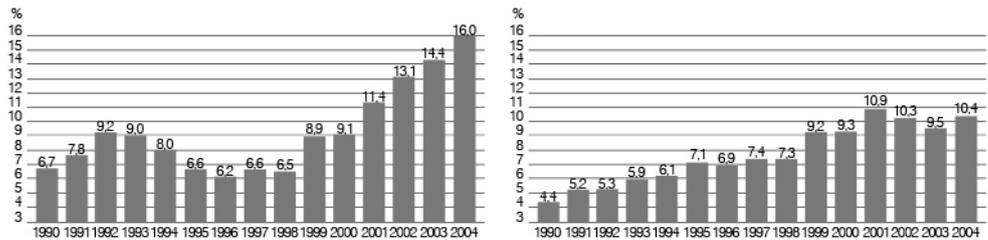
por adequação aos padrões dos portos principais. A crescente participação do comércio internacional no PIB brasileiro nos permite dimensionar a importância que esta infra-estrutura tem em relação à balança comercial brasileira.



**fig. 32**  
Evolução das Exportações Brasileiras. 1996-2005. Em US\$ Milhões.

**fig. 33**  
Evolução das Importações Brasileiras. 1996-2005. Em US\$ Milhões.  
fonte:

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior.



**fig. 34**  
Participação das Exportações no PIB Brasileiro. 1990-2004. Em %

**fig. 35**  
Participação das Importações no PIB Brasileiro. 1990-2004. Em %  
fonte:

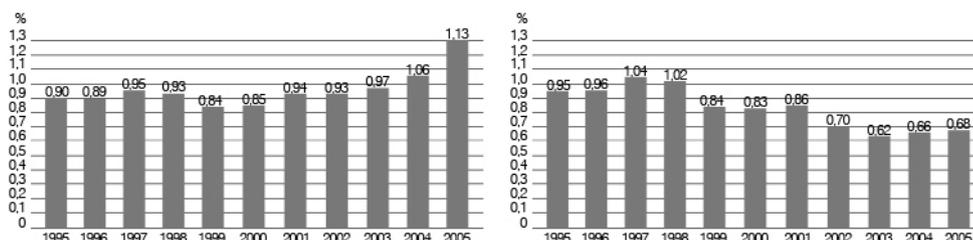
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior.

Até 1990, a participação do comércio internacional no PIB brasileiro era pouco significativa. A partir das políticas de abertura e liberalização econômica nos primeiros anos, há um crescimento de exportações, seguido por um período de queda entre 1994 e 1998 que, a partir de então, volta a crescer. Já as importações apresentam crescimento constante desde os primeiros anos da década. A soma da participação do comércio internacional, entre 1990 e 2005, passa de aproximadamente 11,1% a 16%. Se considerarmos que em 1970, esse total representava cerca de 1,7%, podemos considerar pertinente sua crescente importância econômica.

Em relação ao comércio internacional, porém, o Brasil é pouco significativo, seja em termos de exportação (fornecimento de matérias-primas ou manufaturados<sup>121</sup>),

121 , "A composição da pauta de exportações industriais tende, assim, a se especializar

seja de importação (mercado consumidor), como podemos ver nas figuras 36 e 37 e na tabela 09. A comparação da movimentação de contêineres entre alguns portos mundiais também pode fornecer a medida do país no comércio internacional: enquanto a manipulação de carga em 2004 no porto de Hong Kong foi de 14 milhões de TEUs, em Roterdã no mesmo ano foi de 8 milhões e em Santos, de 1,6 milhão TEUs (UNCTAD, 2005).



**fig.36**

Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais.

**fig.37**

Participação das importações Brasileiras nas Exportações Mundiais.

fonte:

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior.

Este papel secundário na rede internacional provoca grande instabilidade na presença das empresas de navegação no país, já que o uso de seus serviços é muito inconstante. Com os custos progressivamente mais elevados da manutenção das frotas, e a atividade armadora se concentrando em poucas empresas, o poder de decisão sobre os espaços e as operações portuárias destas empresas aumenta. Por vezes a permanência de determinada empresa é decisiva para a sobrevivência do próprio porto. Esta não é uma questão nova, como Meyer exemplifica com o caso da sede da Lloyds em Roterdã (MEYER, 1999); entretanto tem se agravado à medida que diminuem as empresas transportadoras<sup>122</sup>. Como consequência, os portos da região sudeste e sul têm apresentado a tendência de concorrer entre si e em setores cuja competitividade depende essencialmente de disponibilidade de uma ampla base de recursos naturais, potencializada muitas vezes por escalas eficientes de produção na geração de bens intermediários – celulose e papel, siderurgia, alumínio, entre outros (Veiga, 1994). Trata-se de **commodities manufaturadas intensivas** em recursos naturais e/ou energia que apresentam, em geral, uma tendência à saturação dos mercados e a um comportamento declinante dos preços” ARROYO, M. op. cit., 2001. Pg 84.

122 Dados do Anuário de Transporte Marítimo da UNCTAD mostram que as 10 maiores empresas possuem 46,3% da frota mundial de porta-contêineres, enquanto as 20 primeiras, somadas, têm cerca de 67%. UNCTAD, op. cit. 2006.

com os portos do Cone Sul, sobretudo Buenos Aires e Montevideu, buscando atrair as empresas com maior eficiência e menores custos. As implicações deste fato são particularmente importantes no que se refere à questão espacial, uma vez que retro-áreas para manipulação dos contêineres são requeridas em grande quantidade, e no que se refere à questão trabalhista, já que a mecanização e a redução de custos implicam em menos postos de trabalho.

País	Parcela de comércio internacional % do valor	Parcela da frota mundial em dwt (dead weight ton)
Estados Unidos	12,5	10,1
Alemanha	8,3	7,5
China	6,7	7,1
Japão	5,3	14,1
França	4,5	1,0
Inglaterra	4,2	3,9
Holanda	3,6	1,2
Itália	3,5	1,7
Canadá	3,2	0,7
Bélgica	3,1	1,3
Hong Kong	2,8	7,9
Coreia	2,6	3,3
Espanha	2,2	0,6
México	2,1	0,1
Singapura	2,0	5,9
Taiwan (China)	1,8	2,5
Rússia	1,8	1,9
Malásia	1,2	1,2
Áustria	1,2	0,0
Suíça	1,2	1,2
Suécia	1,1	0,7
Austrália	1,1	0,4
Tailândia	1,1	0,5
Índia	1,0	1,5
Brasil	0,9	0,6
Total	78,9	76,9

**tab.09**

Parcela do comércio mundial dos 25 principais países.

fonte:

UNCTAD, 2005.

A questão trabalhista face às mudanças na base tecnológica da produção em geral e, em particular da atividade portuária, foi largamente tratada em diversos trabalhos das últimas décadas. Apenas como ilustração da problemática, destacamos aqui alguns aspectos mais relevantes, salientados em grande parte no trabalho de Oliveira Jr. a respeito do tema específico no Porto de Santos.

O autor ressalta que as estratégias de flexibilização têm às vezes designado de forma “eufemista” os ajustes para baixo da maioria dos ganhos dos assalariados, e principalmente a questão da perda de postos de trabalho pelo uso crescente da automação. Os equipamentos microeletrônicos reduziram custos, através de “um fenômeno inédito na história econômica: um crescimento sem geração de empregos” (RATTNER, Henrique. *A máquina desemprega o homem*, In: RATTNER, H. *Informática e Sociedade*, ed. Brasiliense, 1985.)

Schimitz (1988) explica que a tendência de menor rotatividade, paralela à facilidade de substituição da mão de obra (que achata os salários), se deve ao fato de que paralisações e interrupções são mais dispendiosas agora do que em processos tecnologicamente menos sofisticados de natureza descontínua.

Sobre a capacidade de mobilização dos sindicatos, demonstra que, “fruto do desemprego tecnológico, o tamanho do coletivo de operários se reduz, e com ele decresce necessariamente o poder de negociação sindical. (...) O sindicato é o local onde o indivíduo vai definir em que navio vai trabalhar, onde vai receber sua remuneração, onde vai constituir suas relações pessoais, onde vai discutir a sua remuneração. É portanto com o sindicato, e não com a empresa para a qual o indivíduo estará trabalhando individualmente, o compromisso do trabalhador avulso. Isto cria um diferencial bastante grande em termos da formação do sujeito social. Esta é uma distinção central para a compreensão da identidade das categorias avulsas”.

	1993	2003	2005
CODERJ	3.165	660	852
CODEBA	750	224	286
CODESP	7.6664	1.210	1.432

Por vezes usado como instrumento de manipulação (as responsabilidades dos sindicatos de avulsos - remuneração, disciplinamento, recolhimentos trabalhistas e engajamento nos serviços – levavam a um acesso diário à base, e conseqüente controle político. As greves alcançavam 100% de adesão), o sindicato, quando enfraquecido, estabelece também um situação de crise na categoria do trabalhador avulso, sem vínculo à empresa.

---

123 OLIVEIRA JUNIOR, M. M, op. cit., 1994.

Quanto à questão da formação destaca que antes os trabalhadores portuários eram em geral desqualificados e semi-qualificados; após as novas tecnologias, dividem-se em desqualificados e altamente qualificados.

O maior problema é, de fato, a perda de postos: "Muitas tarefas se perderam ou diminuíram de importância com os contêineres, como a seqüência de carga e descarga de mercadorias, a estivagem, escolha de equipamentos, cuidados com a carga, (...) Como consequência da racionalização proporcionada pela mecanização, o trabalho humano passa a ser unicamente engatar ou desengatar os "gatos" (ganchos nas pontas dos cabos de aço presos aos guindastes) no contêiner. No caso dos navios porta-contêineres, o trabalho humano passa a ser mais simples e mais automatizado, ou seja, a simples operação das pontes rolantes que irão levar o contêiner do porão do navio até a carreta, ou vice-versa".

"Os granéis sólidos passaram a ser manipulados por enormes "grabs" (...) O trabalho humano (...) na manipulação de granéis em sacaria vai ser praticamente eliminado". 65

"Os navios ro-ro (roll-on / roll-off), criados durante a Segunda Guerra Mundial para desembarque de veículos de combate, oferecem grande agilidade no embarque de veículos importados e exportados, bem como contêineres e trailers.

Alguns dos novos equipamentos de manipulação de cargas introduzidos incorporaram também avanços da microeletrônica. Alguns navios (...) já possuem painéis eletrônicos com visores digitalizados para comando das máquinas operatórias, bem como um sistema de informatização que faz do navio um grande centro interligado eletronicamente".

Organização anterior da mão-de-obra avulsa nos portos brasileiros: conferentes, estivadores, consertadores, arrumadores, vigias portuários, bloco e práticos local, serão incluídos num rol de funcionários flexíveis, polivalentes.

Em 1974 havia 16.287 funcionários na CODESP. Em 1993, mesmo com o aumento sucessivo de volume de carga manipulado, o quadro cai para 6207. A capatazia (manipulação da carga em terra) foi a que representou maior queda nos postos de trabalho, mais de 25%, também relacionada à terceirização de serviços. "A containerização desloca para os retroportos, terminais retroportuários alfandegados e até para as empresas produtoras o trabalho de armazenagem da carga".

Postos de Trabalho Vinculados às Companhias Docas.

tabela - postos de trabalho vinculados às Companhias Docas

Fonte: Ministério do Planejamento. In: Federação Nacional do Portuários, Modelos de Gestão dos Portos. Seminário sobre Modernização Portuária, Ministério dos Transportes, maio de 2005.

## 2.2.2 Tipos de cargas e especificidades locais

Os tipos de carga também têm grande destaque na caracterização da posição brasileira dentro da rede internacional de comércio. As principais cargas exportadas pelo país estão relacionadas, em termos de volume, com o granel sólido, em especial com minério de ferro e grãos (tabela 10). Entretanto, as cargas de maior valor agregado, em geral manufaturados exportados pelo transporte “liner”, têm crescido de importância entre os valores totais das exportações nacionais e na América Latina de maneira geral, como vemos no quadro da figura 38 e no gráfico da fig. 39:

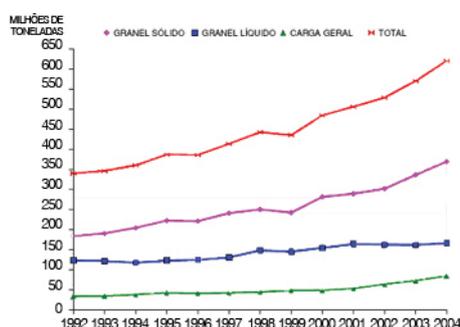
	Carga carregada			total	Carga descarregada			total
	Tanque	Gr. Sólido	Liner		Tanque	Gr. Sólido	Liner	
Caribbean	25.7	9.5	3.2	38.4	40.6		17.9	58.5
México & Central América	116.3	4.1	45.1	165.5	27.4	26.6	38.7	92.7
South América-North Coast	139.8		3.5	143.3	15.9		7.6	23.5
South América – East Coast	44.7	308.7	63.6	417.0	40.4	46.7	28.2	115.3
South América – West Coast	27.0	77.5	29.2	133.7	20.7	59.5	4.2	84.4
TOTAL	353.5	399.8	144.6	897.8	144.9	132.8	96.5	374.3

**tab.10**

Tráfego internacional por tipo de navios (em milhões de toneladas).

fonte:

UNCTAD, 2005.

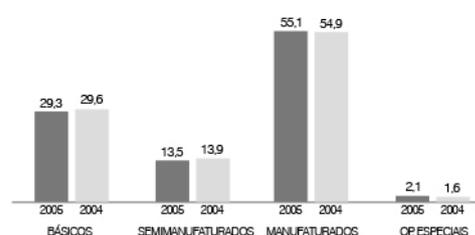


**fig.38**

Evolução da Movimentação Brasileira por Natureza da Carga. 1992-2004

fonte:

Anuário estatístico Antaq. 2004.



**fig.39**

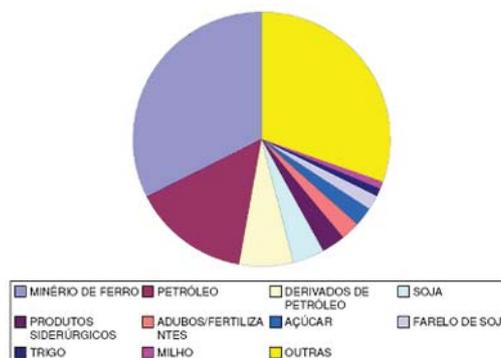
Exportações Brasileiras por valor agregado. 2004-2005. Participação %

fonte:

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior.

**fig.40**  
Distribuição das Principais Cargas Manipuladas no País.  
fonte:  
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.Secretaria de Comércio Exterior.

A tabela e o gráfico deixam clara a predominância das cargas de granel sólido sobre o total. Ao compararmos com as exportações, podemos ainda salientar destas o minério de ferro e a soja como os dois principais produtos exportados pelo país em peso bruto.



Mercadorias	Desembarque	Embarque	Total
Minério de ferro	2.604.707	198.466.316	201.071.023
Petróleo	73.213.977	198.466.316	92.736.301
Deriv. Petróleo	19.004.928	21.708.845	40.713.773
Soja	966.534	24.033.240	24.999.774
Prod. Siderúrgicos	791.865	17.936.716	18.728.581
Aubos/fertilizantes	14.247.153	1.109.805	15.356.958
Açúcar	-	15.233.244	15.223.244
Farelo de soja	207.378	11.580.897	11.788.275
Trigo	5.071.477	1.210.181	6.281.658
Milho	533.328	5.204.147	5.737.474
Outras	86.356.153	101.727.330	188.083.483
total	202.997.500	417.723.045	620.720.483

**tab.11**  
Distribuição das Principais Cargas Manipuladas no País.  
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.Secretaria de Comércio Exterior.

um terço da tonelagem total; entretanto, como vimos acima, são responsáveis em valor agregado por 68% das exportações, o que demonstra a participação progressiva da carga containerizada na atividade portuária.

Desta forma podemos ver que, ao determinar a expansão dos portos, bem como a escolha de que alternativa de gestão e mesmo o modelo portuário a seguir, se for o caso, os portos devem considerar não apenas o aumento das cargas em geral, mas sobretudo os tipos de carga predominantes e futuros em cada região. Esta questão está relacionada aos problemas de transbordo e à instalação dos "hubs".

Cruzando as informações de carga e descarga no tráfego internacional, é possível ressaltar que a parcela relativa ao petróleo e derivados está relacionada à importação e principalmente à cabotagem, ou seja, à distribuição interna do produto. Os manufaturados, incluídos no gráfico na categoria "outros", representam

## Os portos brasileiros. Divisões internas

Uma vez caracterizada a posição do país no comércio internacional, passamos agora a tratar da distribuição interna da atividade portuária e do comércio exterior. O Brasil conta com uma costa atlântica de 7.367 Km<sup>124</sup>, que, com a rede hidroviária, abriga um total de 44 portos.



**fig.41**  
Mapa da estrutura portuária nacional.  
fonte: Ministério dos Transportes.

125

Segundo classificação do BNDES, os portos brasileiros se dividem em portos nacionais, regionais, integrados e locais. São nacionais os que escoam a produção de mais de um estado e apresentam variedade de terminais. (ARROYO, 2001). Ressaltamos que todos os portos nacionais estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul.

Vemos no mapa 41 e na tabela 12 os portos marítimos e fluviais brasileiros, bem como a divisão entre portos federais e portos concessionados. Fica claro a partir destes a predominância de portos sob administração federal, com alguns portos concedidos a Estados e Municípios, principalmente na região sul, e somente um porto de caráter totalmente privado.

124 Dados geográficos e estatísticos do IBGE

Portos	Granel sólido	%	Granel líquido	%	Carga geral	%	Total (1000 ton)	%
Tubarão	83.957	22,65	599	0,34	19	0,02	84,433	13,6
Itaqui	72.080	19,5	4.633	2,78	242	0,29	76.957	12,4
Santos	27.9000	7,55	13.500	9,11	26.201	30,99	67.609	10,89
Sepetiba	56.903	15,37	-	-	2.482	2,94	59.285	9,55
São Sebastião	318	0,09	52.767	31,68	50	0,06	53.135	8,56
Paranaguá	21.085	5,70	3.793	2,27	6.613	7,92	31.491	5,07
Aratu	3.245	0,99	23.194	13,93	-	-	26.439	4,26
Rio Grande	12.291	3,33	3.918	2,35	6.039	7,14	22.247	3,59
Praia Mole	13.163	3,56	-	-	6.935	8,20	20.098	3,24
Belém	16.961	4,59	1.729	1,04	1.371	1,62	20.061	3,23
Ponta Ubu – Es	16.556	4,48	-	-	-	-	16.556	2,67
S.F.doSul	3.049	0,82	9.401	5,64	3.585	4,24	16.035	2,58
Rio de Janeiro	929	0,22	9.080	4,85	5.626	6,65	14.535	2,34
Angra dos Reis	-	-	14.139	8,49	157	0,19	14.296	2,30
Manaus		0,91	7.440	4,47	2.119	2,5	12.935	2,08
Vila do Conde	9.055	2,45	1.616	0,97	817	0,97	11.488	1,85
Porto Alegre	1.999	0,51	6.989	4,20	498	0,59	9.396	1,51
Vitória	3.201	0,97	201	0,12	3.946	4,67	7.348	1,19
Itajaí	-	-	68	0,04	5.372	6,35	5.440	0,88

**tab. 12**

Principais portos nacionais em movimentação total de cargas. 2004.

fonte:

ANTAQ, 2004.

A estrutura administrativa dos portos brasileiros tem sido questão de debate em diversos âmbitos, em que se incluem o planejamento urbano, a engenharia de transportes e os setores econômicos. A principal dúvida levantada é a municipalização ou a regionalização dos portos, em geral vista como positiva por parte do planejamento e da administração portuária<sup>125</sup>. A partir de exemplos internacionais, especialmente os portos da Europa do Norte, aponta-se que o caráter local é mais adequado ao lidar com a integração porto-cidade, ao passo que uma administração ligada aos interesses do poder central pode prejudicar esta relação. A questão da competição e da cooperação entre os portos de uma mesma região porém, vem sendo debatida entre os portos de administração local, e parece orientar-se no sentido oposto, procurando a criação de instâncias administrativas de caráter regional

125 A partir das análises de COCCO (1999), pode-se evidenciar forte tendência à municipalização da administração como caminho para a integração porto-cidade.

que possam controlar em maior escala a relação entre portos próximos<sup>126</sup>. Alguns casos no Brasil têm sido estudados e apresentam resultados positivos da municipalização, como no caso do porto de Itajaí (MIN: DOS TRANSPORTES, 2006).

A containerização vem modificando enormemente a configuração espacial dos portos nacionais, uma vez que a demanda por espaços internos ao porto e principalmente pela chamada “retro-área”, torna tensas as relações do porto com as áreas de seu entorno. A movimentação de contêineres cresce particularmente na região sudeste e na região sul; o Porto de Santos, além de principal porto nacional, é o segundo maior porto latino-americano em movi-

São Paulo	31,13	Mato grosso do sul	0,97
Minas gerais	32,13	Ceará	0,79
Rio G. do Sul	8,84	Pernambuco	0,66
Paraná	8,47	Alagoas	0,49
Rio de Janeiro	6,92	R. G. do Norte	0,35
Bahia	5,06	Paraíba	0,19
Espírito santo	4,73	Rondônia	0,17
Santa Catarina	4,72	Tocantins	0,03
Pará	4,06	Amapá	0,06
Mato Grosso	3,51	Sergipe	0,06
Amazonas	1,81	D.F.	0,05
Goiás	1,54	Piauí	0,05
Maranhão	1,27	Acre	0,01

	longo curso	cabotagem	total
Santos	1.639.479	110.060	1.749.539
Rio Grande	504.796	67.530	572.326
Itajaí	525.126	38.886	564.012
Paranaguá	271.455	108.479	379.934
Rio de Janeiro	315.669	28.770	344.439
S.F. do Sul	270.555	34.776	305.331
Salvador	120.736	71.098	191.834
Vitória	154.609	35.926	190.535
Suape	53.478	80.521	133.999
Cubatão	131.178	1.922	133.100
Sepetiba	87.270	49.769	132.039

**tab.13**

Principais estados exportadores. Participação em 2005. (%)

fonte:

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior.

**tab.14**

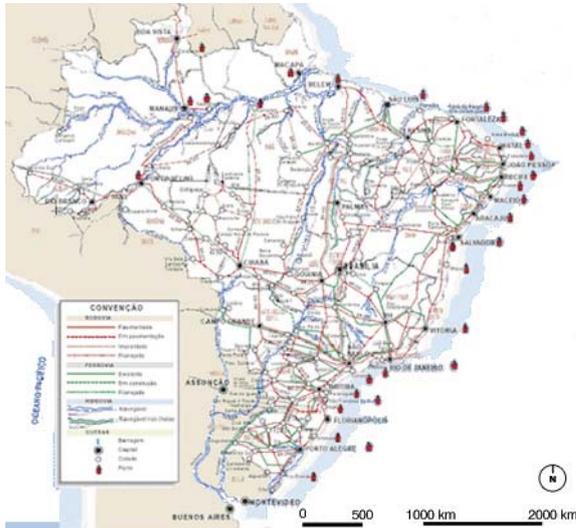
Principais portos nacionais em movimentação de contêineres (TEUs). 2004

fonte:

ANTAQ, 2004.

mentação de contêineres, atrás apenas do porto de San Juan. Em 2006, o porto de Itajaí passou a ser o segundo porto no ranking nacional, superando o porto de Rio Grande. A concentração da produção para exportação nas regiões sul e sudeste, e em grande parte no Estado de São Paulo, explica a diferença entre Santos e os demais portos, assim como a posição de destaque dos portos da região sul. É a chamada ‘hinterland’, ou zona de influência.

126 É o que se percebe nos casos dos portos alemães e do complexo da Baía de Algeciras, sul da Espanha. UNCTAD, op. Cit.



**fig.42**  
 Rede multimodal de transportes.  
 fonte:  
 Ministério dos Transportes.

Devemos ressaltar as dificuldades de complementação das políticas locais e nacionais quanto à integração das diversas escalas. Ainda que em grande parte sob controle federal, os portos nos últimos anos da década de noventa não foram alvo de políticas integradas no sentido de estruturação de uma rede de distribuição nacional.

O transporte de cargas por cabotagem necessário a esta estruturação, é incipiente no país, como pôde ser comprovado pelo volume de cargas movimentado neste sistema. A concorrência entre portos próximos dificulta ainda mais o processo de integração modal nacional e com os países vizinhos.

128

Nesse sentido, parece haver uma inflexão quanto ao planejamento a longo prazo do setor a partir da mudança administrativa federal, já de certa forma presente no Plano PluriAnual 2004-2007 (MIN. DOS TRANSPORTES, 2003), com ênfase no Plano Nacional de Logística e Transportes de 2007 (MIN. DOS TRANSPORTES, 2007). No diagnóstico, o principal destaque, também apontado pelo presente trabalho, é o aumento significativo do volume de minério de ferro, tanto nos anos precedentes como nas projeções futuras. Também o crescimento progressivo da carga geral é destacado, por sua predominância no transporte rodoviário.

Constam do PNLT diretrizes para os diversos modais em três horizontes temporais: 2008-2011, 2012-2015 e pós 2015. Com o objetivo de tornar mais equânime a distribuição da carga entre os modais, há no plano uma ênfase em reparar o transporte ferroviário, que se reflete nos projetos portuários. Além disso, a organização dos projetos por regiões procura distribuir os investimentos de modo a produzir uma rede intermodal mais homogênea. É patente nos planos para o horizonte 2008-2011 uma focalização em projetos emergenciais no setor portuário, com investimentos em dragagem de canais e estrutura administrativa levada a cabo nos portos deve considerar a necessidade desta integração no plano nacional, ainda que a gestão

seja transferida à municipalidade.

“O PNLT considerou a integração com a América do Sul, objeto da Iniciativa de Integração da América do Sul – IIRSA, razão pela qual foram agregados aos vetores logísticos nacionais outros vetores representativos do processo de integração continental” (MIN. TRANSPORTES, 2007:15). Estes são o Arco Norte, Amazonas, Pacífico Norte, Bolívia e Prata/Chile.

Para o presente trabalho, devem ser sublinhados os investimentos para os vetores Leste e Sudeste. Para o porto de Santos predominam nos primeiros anos as obras já iniciadas, como a construção das Avenidas Perimetral Esquerda e Direita e as emergenciais, como a dragagem do canal. O plano inclui como projeto a curto prazo a construção do terminal EMBRAPORT, mas devemos ressaltar que este é um terminal privativo. No horizonte 2012-2015, não há investimentos previstos para Santos, que só retorna ao plano em 2015, com diversos projetos já previstos no PDZPS – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos. Este é analisado no capítulo 4.

Para os portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí, diversos projetos estão listados. Sobressai o número de investimentos no complexo Itaguaí-Sepetiba, ainda dentro da visão de implantação do hubport neste local, predominante a partir da década de 1990, e exposto adiante. Para o porto do Rio, as obras a curto prazo visam os problemas atuais de dragagem e o acesso rodoviário, ficando para médio e longo prazo a questão da conexão ferroviária. Destaca-se no PNLT a inclusão de projeto de Revitalização da Zona Portuária, para o horizonte pós 2015.

O Plano prevê ainda a elaboração de um estudo complementar sobre portos e cabotagem procurando suprir a falta de informações e projetos para este tipo de operação.



**fig.43**  
Mapa de localização da cidade de Itaguaí, baía de Sepetiba.  
fonte:  
Elaborado pelo autor sobre a base cartográfica do IBGE.

### 2.2.3 A questão do Hubport na América Latina

A existência de um hubport na costa leste da América Latina vem sendo discutida há alguns anos por especialistas (SOUZA, 2003), e é um tema controverso. A questão aparece com mais força entre os portos da região sudeste, pois está atrelada à “hinterland” e conseqüentemente ao mercado consumidor e aos exportadores, fazendo com que as decisões de planejamento nos portos de menor expressão nacional sejam, não mais fáceis, porém de outra natureza, e deixando a alguns portos principais a questão da containerização e dos hubs.

Os portos do sudeste e do sul representam a quase totalidade da manipulação de contêineres no Brasil, como pudemos comprovar, e o aumento anual da carga e descarga destes é patente, o que pode ser comprovado pela superação, no ano de 2001, do porto de Buenos Aires pelo porto de Santos, que é hoje o 39º porto na manipulação de contêineres do ranking mundial (UNCTAD, 2006). No entanto, a diferença de volume de manipulação de Santos para os principais portos, mostrou-nos como o mercado local não representa ainda um ponto principal nas rotas internacionais.

130

A partir da década de 1990 vem sendo defendida a transformação do porto de Sepetiba, atual Itaguaí, no hubport da América do Sul. O porto de Sepetiba está localizado na baía de mesmo nome, a 74 Km ao sul do Rio de Janeiro, e pertence ao município de Itaguaí. Parte integrante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro até 2002, quando passou a integrar a Região das Baixadas Litorâneas, Itaguaí possui uma população de 95.757 hab., e apresenta uma área total de 272 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2006).

Durante o período colonial, a base econômica da região foi o cultivo de cana para exportação de açúcar, por meio do trabalho escravo nos engenhos. Com o fim do trabalho escravo, a região teve sua produção bastante atingida, e entrou em período de decadência. Com o processo de industrialização tardio, Itaguaí receberá um número maior de indústrias a partir da década de 1960, e, na década de 1970, terão início as obras de instalação de um novo porto na baía. É a origem do porto de Sepetiba (MIN. TRANSPORTES, 2005) que seria inaugurado mais adiante, em 1982, com o propósito de escoar a produção de granéis sólidos oriundos da siderurgia. Acsegrad (1999) destaca o caráter político da decisão de implantação do porto: “O

porto atual (...) faz parte de uma herança de políticas de polos de desenvolvimento (...) dos anos 1970. (...) A busca do 'desconcentracionismo' regional fluminense em relação à cidade do Rio de Janeiro e à sua tradicional localização portuária incluía uma política de desenvolvimento destinada a desafogar o porto do Rio. (...) Assim sendo, a viabilização do Projeto Porto de Sepetiba encontrou, no seu nascedouro forte amparo na perspectiva de criar-se um polo desconcentrador” (ACSELRAD, H., HOLLANDA, T. e BREDARIOL, C. , 1999)<sup>127</sup>.

Com a instalação do porto e em seguida da usina e da indústria petroquímica, a cidade e a região como um todo entram num período de expansão urbana, ainda dentro da região metropolitana do Rio de Janeiro. Este se caracteriza, como grande parte da suburbanização da Região Metropolitana do Rio, devido a expansão da infra-estrutura rodoviária e ferroviária, combinada à ocupação clandestina e ao processo de favelização posteriores. Também há certa ocupação turística. A industrialização se dá através dos distritos industriais ou de empreendimentos isolados (ACSELRAD, 1999). A região se caracteriza por esta industrialização, relacionada com o porto e, mais recentemente, com a extração de minério.

Administrado pela Companhia Docas do Rio de Janeiro, o porto de Sepetiba mantinha uma movimentação moderada como porto de escoamento dos produtos siderúrgicos do complexo industrial até o fim dos anos 1990. É com o redirecionamento da política portuária da década de 1990 que o porto passou a ser considerado local estratégico para o desenvolvimento do 'hubport' da América do Sul. Dentro do contexto do programa "Brasil em Ação", em 1998 tiveram início estudos relacionados à adequação da Baía de Sepetiba e das instalações portuárias para tal propósito, paralelos ao processo de arrendamento dos terminais, ocorrendo desde 1994. Para o projeto de modernização, um primeiro estudo havia sido elaborado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, junto à Secretaria de Planejamento do Estado e à empresa Mackensey, contratado pela CDRJ (COCCO, 1999). Este material oferecia parecer a respeito da capacidade potencial das instalações portuárias e um panorama futuro de demanda, a partir dos quais foi elaborado um projeto de lay-out. Após a inclusão, porém, no programa federal, foi contratado novo estudo de viabilidade, pelo governo federal, à empresa Bechtel. O estudo, contrariando o

---

127 ACSELRAD, H., HOLLANDA, T. e BREDARIOL, C. "Problemáticas Sócioambientais do Projeto de Ampliação e modernização do Porto de Sepetiba", In: SILVA, G. e COCCO, G. *Cidades e Portos: Os Espaços da Globalização*, DP&A, Rio de Janeiro, 1999. Pg. 246.

anterior, apresenta um potencial três vezes maior estimado para a área, bem como um crescimento no fluxo de mercadorias acima do apresentado anteriormente. Com base neste segundo estudo, propõe-se a transformação do porto de Sepetiba em 'hubport'. Através do apoio recebido do BNDES e do Orçamento Geral da União<sup>128</sup>, em 1998 foram construídos 210m de cais, 200.000 m<sup>2</sup> de pátios para movimentação de cargas containerizadas e veículos, e concluído 70% do canal de acesso (CDRJ).

Atualmente, as instalações do porto de Sepetiba contam com a seguinte estrutura:

1. Terminal de carvão, com píer de 540m de comprimento, 15m de calado no lado sul e 12m no norte; cinco pátios para estocagem de carvão metalúrgico e coque, somando 177.000m<sup>2</sup> de área e silos verticais, para alumina; 2. cais multi-uso (TCS, da Sepetiba Tecon S/A), com 810m de comprimento, retro-área de 200.000 m<sup>2</sup> e calado de 14,5m; 3. Píer de minérios (TM1, da CPBS – Companhia Portuária Baía de Sepetiba s/a); 4. Terminal de alumina (TAL da Valisul Alumínio s/a) com dois silos verticais, área total de 3.508 m<sup>2</sup>, correspondendo a uma capacidade de armazenamento total de 30.630 ton. O terminal privativo fora do porto organizado, em Mangaratiba e o terminal para minério de ferro de uso privativo da Minerações Brasileiras Reunidas (MBR), completam o conjunto de instalações existentes. Além da capacidade atual, o projeto prevê uma expansão para a construção de outros terminais especializados de contêineres, e que foram incluídos no PNTL.

Não apenas os órgãos governamentais estimulam, há décadas, a transformação de Sepetiba num 'hubport', como especialistas da área, ressaltam sua posição estratégica em relação aos demais portos do continente.

De acordo com SOUZA (2003), o porto de Sepetiba é mais favorável para ser um porto de transbordo, uma vez que está conectado a 32% da população do país, num raio de 500Km, além de abarcar em sua área de influência, 65% da produção industrial nacional, 65% dos serviços e 40% da produção agrícola. Quanto ao porto de Santos, o autor aponta como entraves para ser o porto de transbordo, a dificuldade de acesso a mar aberto e a proximidade com a área da cidade. Segundo ele, problemas de acesso e disponibilidade de áreas nos portos de Paranaguá e Rio

---

128 A soma do investimento federal foi de R\$ 113.000.000,00, e a soma total do investido, R\$ 300.000.000,00, de acordo com dados da CDRJ.

de Janeiro, em que as conexões rodo-ferroviárias são congestionadas pelo tráfego urbano, também desestimulam a implantação deste, nestes locais.

Souza ressalta ainda, o espaço marítimo para manobras, graças ao calado de 15m de profundidade no cais e 18,5 no canal natural, e cita o estudo da CODERJ, que sugere que para 2020 a previsão de manipulação de carga em Sepetiba seja de 6 milhões de TEUs. A CODERJ destaca também as conexões viárias do porto, bem como a abrangência de sua área de influência, a exemplo de Souza.

Apesar de todas as postulações a respeito da disposição deste como porto central da distribuição das cargas na América do Sul, o arrendamento dos terminais não atingiu as expectativas que embasaram os investimentos de infra-estrutura no local. Já desde o processo de arrendamento o porto ficou aquém do retorno esperado pelo governo federal, que foi surpreendido por um arrendamento maior no porto do Rio de Janeiro (COCCO, 1999). Também a movimentação de cargas mostra pequeno crescimento no volume de carga containerizada deste complexo.

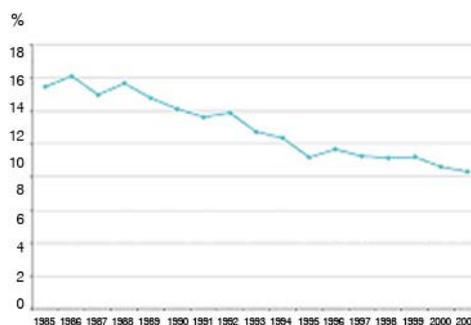
A fragilidade em torno do projeto de Sepetiba, assim como a instabilidade da dependência da iniciativa privada, fica em parte evidenciada com os dados evolutivos do porto de Sepetiba, se comparados com o dos demais portos movimentadores de carga geral do país.

Na década de 1990, a carga geral era absolutamente irrelevante no contexto da movimentação do porto. Em 2000, a carga containerizada seguiu pouco representativa em relação ao total de movimentação do porto, contradizendo as previsões dos estudos de viabilidade que embasaram o investimento público. Até os últimos anos, apesar de um crescimento considerável internamente, em relação aos principais portos do país na movimentação da carga containerizada o porto de Sepetiba segue com participação excessivamente pequena, e sobretudo muito abaixo da movimentação no porto do Rio.

A sobreposição das áreas de influência dos diversos portos do sudeste concorrem para restringir a movimentação de carga geral nos diversos portos, o que, acrescido do aumento marcante do valor do minério de ferro no mercado internacional, tem sido fator complicador para o estabelecimento do porto de Sepetiba como concentrador da carga geral.

A força da exportação de minério vem dominando as instalações do porto de Sepetiba, conforme mostra a análise do anuário da Antaq: “Avaliando a evolução do

granel sólido, verifica-se uma concentração de 61,53% do total de cargas movimentadas destas mercadorias em 3 portos/terminais (Tubarão-ES, Itaqui-MA e Sepetiba-RJ). Levando-se em conta que em todos eles o produto que alavanca as respectivas performances é o minério de ferro, o Brasil torna-se muito dependente de um único produto para projetar a sua movimentação portuária num patamar crescente” (ANTAQ, 2005)<sup>129</sup>.



**fig.44**

Gráfico da evolução da participação da Indústria Extrativa Mineral no valor da produção do Estado do Rio de Janeiro.

**fig.45**

Decadência da participação da Indústria de Transformação no valor da produção do estado do Rio de Janeiro.

fonte:  
BNDES, 2003.

Os gráficos permitem evidenciar o crescimento relativo do minério de ferro na economia fluminense, assim como o decréscimo da presença da indústria de transformação. Ambos os dados contribuem para maior ocupação do porto de Sepetiba com a exportação de granéis sólidos, direcionando-o para um porto especializado, e, assim, no sentido oposto ao papel de hubport que vem sendo pretendido.

A posição otimista dos órgãos governamentais e das áreas de economia e engenharia tem sido freqüentemente rebatida por urbanistas e ambientalistas que se dedicam à questão do porto de Sepetiba e seu entorno imediato.

As questões do espaço urbano local costumam ser levantadas, tendo em vista a ligação com a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em que se observam diversos problemas de propriedade de terra e ocupação clandestina. Na região, conflitos de interesses parecem ser a principal preocupação destes autores, ligando a questão da expansão portuária com a construção do túnel sob a serra de Guaratiba, barreira natural para a expansão urbana da zona sul do Rio, mais valorizada

129 Anuário estatístico da Antaq. 2005

(ACSELRAD, 1999). A região do porto de Sepetiba também tem sérias implicações ambientais, uma vez que seu entorno é ocupado por diversas Áreas de Proteção Ambiental, além das constantes invasões e da presença de loteamentos clandestinos. A proposição de zonas unicamente industriais para dar suporte ao possível hubport prevista no plano de expansão do porto pode vir a agravar esta situação: “A ligação rodoviária da via Dutra e da BR 040 com o porto de Sepetiba deverá atravessar áreas de riscos de deslizamentos e importantes remanescentes da Mata Atlântica, gerando possíveis conflitos em associação com a modernização do porto” (ACSELSRAD, 1999).

Devido a estas questões, o papel do porto de Sepetiba no âmbito local e no nacional, bem como sua integração a uma rede de portos em função da carga containerizada no país, além de criticada por autores ligados à área do planejamento urbano (COCCO, 1999, ACSELSRAD, 1999), é também susceptível a questiona-

	Embarque				Desembarque				Total
	Granel sólido	Granel líquido	Carga geral	subtotal	Granel sólido	Granel líquido	Carga geral	subtotal	
1986	13.934.741	-----	210	13.934.951	3.144.768	-----	-----	3.144.768	17.079.719
1990	16.775.025	-----	-----	16.775.025	2.649.838	-----	-----	2.649.838	19.424.863
1995	21.737.454	-----	-----	21.737.454	3.517.023	-----	-----	3.517.023	25.254.477
1999	25.243.417	-----	86.966	25.330.383	4.482.657	-----	-----	4.482.657	29.813.040
2000	34.320.994	-----	441.365	34.762.359	4.991.157	-----	77.345	5.068.502	39.83021
2005	60.078.136	-----	1.103.469	61.181.605	4.924.752	-----	949.769	5.874.521	67.056.126

**tab. 15**

Evolução da movimentação de cargas de Sepetiba. Anos selecionados (t).

fonte:

Compilado a partir dos dados do Ministério dos Transportes e do Anuário Estatístico da Antaq. Vários anos.

mentos frente à tendência até agora apresentada pela movimentação de carga local, predominantemente granel. Sua posição estratégica é, por outro lado, frequentemente destacada como de especial interesse no desenvolvimento de um sistema integrado de distribuição de carga não apenas do ponto de vista nacional, como da relação do país com seu entorno direto e com a rede internacional de comércio. Seu

impacto, tanto intra-urbano, quanto em relação à questão ambiental, requer análise cuidadosa da expansão portuária, o que implica em projetos que considerem a área do porto e sua função produtiva primordial, sem abrir mão das necessidades sócio-ambientais do espaço local e sua população.

A relação do projeto Sepetiba com o deslocamento das atividades do porto do Rio de Janeiro está ligada às tendências de planejamento da década de 1990 que veremos a seguir. Os desdobramentos desta relação para a cidade do Rio de Janeiro estão expostos no item 4.2.









### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MODELO

No plano teórico, desde o fim da década de 1960, o planejamento racionalista predominante sofria uma série de críticas. Assim como ocorria no âmbito do projeto, as críticas aos planos abrangentes característicos dos modernistas proliferavam, como indica o título de artigo publicado em 1973 no *Journal of the American Institute of Planners*, “Requiem for large-scale planning models” (HARVEY, 1989). Desde meados dos sessenta, o grupo caracterizado por Montaner (MONTANER, 1995)<sup>130</sup> como a terceira geração moderna, expressava um momento de crise do movimento. As críticas se voltavam para os grandes planos, em escala metropolitana, tidos como inviáveis e, por vezes, inúteis.

Estes davam lugar a projetos isolados, e à “cidade-colagem”<sup>131</sup>. De fato, a vasta produção de projetos e planos necessários à reconstrução e ao crescimento urbano do segundo pós-guerra nos países centrais, ofereceu material suficiente, mesclando experiências boas e ruins, para as duras críticas que se sucederam a partir dos anos 1970<sup>132</sup>.

Nuno Portas também contextualiza a partir já dos anos 1960, com o Team X<sup>133</sup>, a

130 O chamado Movimento Moderno, cujos preceitos foram a base do urbanismo e da arquitetura durante quase toda a primeira metade do século XX e parte da segunda, passou por diversas fases. Josep Maria Montaner divide o modernismo em três etapas, designando como primeira o início do movimento, de caráter contestatório e que fez frente às concepções artísticas das Belas Artes, herança da formação da sociedade burguesa, e que se alinhava às vanguardas nas demais áreas da arte. Uma segunda fase Moderna seria formada com a consolidação do Estilo Internacional, com a construção efetiva de projetos modernos, possibilitados no campo da arquitetura e do urbanismo pela carência causada, principalmente na Europa, pelo segundo pós-guerra. Na década de sessenta porém, o modernismo já passa por questionamentos, e autores como Montaner e Benévolo apontam este período como a última etapa do Movimento Moderno. Para uma caracterização detallada, ver MONTANER, J. M. **La Modernidad Superada, arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX**. Barcelona: G.G., 1997, em que o autor expõe as características do que chama de terceira geração moderna, e MONTANER, J.M. **Después del Movimiento Moderno**, Barcelona: G.G., 1995.

131 É freqüente a referência ao trabalho de Jane Jacobs, “Morte e Vida das Grandes Cidades”, publicado pela primeira vez em 1961, um dos primeiros a criticar duramente a arquitetura moderna.

132 “ Os arquitetos modernos (nos anos 1950 e 1960) encontram-se assim, pela primeira vez, a projectar (sic) um elevado número de empreendimentos de grande escala, podendo-os comprovar na prática” BENEVOLO, L. **O Último Capítulo da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

133 O Team X foi um grupo criado no 10º CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura

referência a uma necessidade de “projetos urbanos” em oposição “à urbanística de infra-estrutura e zoning” do pós-guerra, mais fragmentados, que partiam de uma constatação de impossibilidade de reforma integral da cidade; esta seria uma primeira geração de projetos urbanos no viés contemporâneo. Caracteriza em seguida uma “segunda geração”, com maior destaque na Europa, oriundos da crise dos anos 1970. Devido às circunstâncias do momento de crise, estes projetos se voltariam, na esteira das críticas da primeira geração, à escala menor, de caráter mais local, principalmente durante a década de 1980. É o momento em que se destacam os projetos “de autor”, ou seja, alavancados pelo nome dos arquitetos envolvidos. Portas os chama por vezes de “acupuntura urbana”, expressão que posteriormente será muito usada (PORTAS, 1998)<sup>134</sup>.

Estas mudanças no planejamento devem ser compreendidas dentro do contexto dos anos 1970 e posteriores, exposto no capítulo 1. David Harvey vai analisar a administração pública do espaço urbano, estabelecendo relações econômicas em diversas escalas para explicar a urbanização das décadas de 70 e 80, a partir de uma mudança fundamental na orientação das políticas públicas de âmbito local, que ele caracteriza como a passagem do gerenciamento do espaço da cidade para uma nova abordagem, chamada por ele **empresariamento urbano** (HARVEY, 1989)<sup>135</sup>. Este conceito chave esclarece a guinada na administração pública que em grande parte nos explica as bases do que se convencionou chamar planejamento estratégico.

Segundo o autor, as cidades passam a ter como agenda sua auto-promoção, e uma postura da administração pública voltada para atrair investimentos externos. Esta mudança na lógica da gestão urbana é contextualizada no cenário material de desindustrialização e desemprego que caracterizou o início da década de 70, como vimos, e corresponde ao fim do Estado keynesiano.

A marca principal desta orientação é a adoção de práticas empresariais pela gestão pública, ou uma maior coerência da lógica pública com a racionalidade de mercado. Esta está alinhada à caracterização que utilizamos do período técnico-científi-

Moderna), realizado em 1956, cujos membros se propunham a dar continuidade ao debate internacional da arquitetura, porém já de certa forma prenunciavam as dissidências internas do Movimento Moderno.

134 PORTAS, N. L'emergenza del progetto urbano. In: **Revista Urbanistica** 110, 1998.

135 HARVEY, D. *Do gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. In: **Espaço e Debates**, 1989.

co-informacional, uma vez que neste cenário, a força das empresas, na decisão de onde instalar as diferentes etapas da produção, torna-se muito maior, estando agora de certa maneira menos vinculadas aos limites espaço-temporais, já que os avanços da tecnologia permitiram a diminuição considerável dos custos de transporte e de informação e, portanto, dirige mais abertamente as políticas que regulam o espaço. Aparece assim a competição inter-urbana, que consiste numa guerra entre as cidades pelo capital internacional.

O espaço da cidade passa a ser agenciado pelos órgãos municipais, em lugar de regulado; estes absorvem da lógica empresarial, os conceitos através dos quais devem transformar as cidades em “produtos” e suas próprias ações em estratégias de competição neste novo mercado global. Nesta proposição tem papel fundamental ideologia que sugere possibilidades iguais às cidades em todo o mundo, independente da formação econômica e social em que estejam inseridas. Esta proposição, que já vimos presente nas exigências de eficácia e competitividade dos portos, tem seu equivalente na retórica do planejamento urbano a partir da década de 1980.

Harvey destaca a orientação da administração urbana na direção dos requisitos essenciais da acumulação do capital, sobretudo com a absorção de custos indiretos da produção pelo Estado através dos grandes projetos (HARVEY, 1989).

Esta nova prática de planejamento, originalmente surgida, segundo este autor, a partir de um ativismo cívico da década anterior, foi em seguida incorporada tanto pelo setor imobiliário como pelos órgãos públicos, e vinculada em geral a um urbanismo do espetáculo. “Nas cidades americanas, o espetáculo urbano dos anos 60 se constituiu a partir dos movimentos de oposição de massa da época. (...) Mas, mais ou menos por volta de 1972, o espetáculo fora capturado por forças bem diferentes e empregado para fins bem distintos.” (HARVEY, 1992:89). O autor se refere à feira de Baltimore, que surge em 1970, e aos poucos se transforma num enorme projeto de renovação, o Harbor Place, marco da arquitetura do espetáculo; será seguido por inúmeras cidades nos Estados Unidos, e com especial apelo às cidades portuárias, com suas frentes marítimas altamente valorizadas como espaço potencial de atração turística. (HARVEY, 1992)

Ao longo de toda a “segunda geração” de projetos urbanos (PORTAS, 1998), os projetos absorvem progressivamente a idéia da promoção das cidades, e há um descompasso entre os projetos diretamente vinculados ao sucesso de Baltimore, já bastante disseminados nos Estados Unidos, e o que se está produzindo na

Europa. Otilia Arantes mostra, entretanto, como durante a década de 1980 já estão fortemente presentes estes conceitos norte-americanos em algumas iniciativas européias, particularmente na França. (ARANTES, 2000) <sup>136</sup>. A consolidação das políticas de empresariamento urbano na Europa está vinculada à “terceira geração” de projetos urbanos de Portas (PORTAS, 1998), designação também adotada por Arantes em sua crítica às teorias de planejamento estratégico (ARANTES, 2000)<sup>137</sup>. Esta “terceira geração” de projetos, segundo Portas, que seria dominante nos 1990, e que haveria seguido a uma insuficiência das abordagens anteriores, tem como característica suplementar o “cliente político”, e exatamente como se supõe, fora então absorvida pelas práticas públicas de planejamento. Está embasada pelas teorias de planejamento estratégico, que se disseminam nesta década, e com o incentivo especial do enorme sucesso do projeto de recuperação da orla marítima de Barcelona no início da década.

Se, durante as primeiras décadas da crítica ao planejamento moderno, a consequência imediata foi a desvalorização de forma geral da atividade de planejamento, levando, inclusive no Brasil, ao esvaziamento das políticas de longo prazo, com o planejamento estratégico retoma-se a confiança em seus instrumentos, porém remoldados para se adequarem aos propósitos do empresariamento urbano. Nas palavras de Arantes: “Se há novidade, ela se resume ao ‘gerenciamento’, como se diz no novo jargão, agora assumidamente empresarial, de um lado e do outro do oceano – o que levou, não por acaso, a ressuscitar o vocabulário descartado do ‘planejamento’, posto em descrédito pela voga contextualista anterior”, (ARANTES, 2000: 13).

De acordo com Harvey, os agentes que participam do empresariamento são diversos e variáveis em cada caso, em geral abarcando as lideranças empresariais, os incorporadores imobiliários, as instâncias de governo local, os partidos políticos, os movimentos sociais, os sindicatos, etc. Com tantos agentes e a consequente dificuldade de estabelecer alianças, surge a necessidade de uma figura dominante,

---

136 ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

137 Arantes apresenta que o termo “terceira geração” aparece pela primeira vez em Campos Venuti, em 1987, designando uma reação aos pós-modernos, Aldo Rossi ou Portuguesi, e às iniciativas da década de 1970 na Itália; ainda não caracteriza a teorização do planejamento estratégico, mas propõe uma nova forma de planejamento, à qual seria incorporada uma visão dos efeitos da globalização, pelos “urbanistas estratégicos”; lembra que o modelo em questão, o estratégico, está distante desta primeira proposta surgida na Itália, e muito mais próximo da gestão urbana empresarial norte-americana. ARANTES, O. op. cit., 2000. Pg. 13.

forte, como o prefeito de Baltimore, ou o de Barcelona; é assim que aparece portanto a necessidade da figura política de legitimação dos projetos e, sobretudo, a necessidade da formação do consenso.

O principal componente do empresariamento é a parceria público-privada. Destaca-se sobre este ponto que o Estado sempre arca com os riscos do empreendimento, mais do que em outras épocas de parcerias. “O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo), muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em âmbito específico”. O foco dos projetos costuma ser local, o que é apontado por Harvey como a possibilidade de benefícios indiretos para a região, mas também com a ressalva de que tira do foco das atenções outras questões do território mais relevantes.

A competição interurbana é apontada como o principal problema do empresariamento, já que leva à repetição dos empreendimentos, e tem como reflexos macroeconômicos um sistema urbano mais vulnerável às incertezas do capital internacionalizado. Segundo o autor, o empresariamento urbano foi colaborador para a transição do fordismo à acumulação flexiva, pois o Estado passou a arcar com parte dos custos da produção e, conseqüentemente, são menores os gastos com a reprodução social. Harvey aponta também que o empresariamento contribui para as disparidades de renda, pois incentiva salários muito altos e muito baixos, gera informalidade, e maior concentração do capital.

Se por um lado, David Harvey analisa com certa cautela o fenômeno do empresariamento, e tende a considerá-lo inevitável e, de certo modo, uma possibilidade de criação de empregos e renda no âmbito local, ainda que afirme que é sempre uma incerteza, diversos autores criticam as práticas associadas a este empresariamento, práticas estas sistematizadas no corolário do planejamento estratégico. O trabalho de Arantes, Maricato e Vainer (ARANTES, MARICATO, VAINER, 2000) em particular é bastante enfático na crítica às fórmulas estratégicas que se disseminaram em projetos e consultorias por todo o mundo na década de 1990, e que estão na base de grande parte dos projetos urbanos recentes para cidades portuárias.

Apontamos em seguida, de forma resumida, as principais características desta modalidade de planejamento a partir das obras, principalmente, de Manuel Cas-

tells, Jordi Borja (BORJA e CASTELLS, 1997)<sup>138</sup>, Manuel de Forn (BORJA e FORN, 1996)<sup>139</sup> e, parcialmente, do trabalho de Nuno Portas (PORTAS, 1998). Em grande parte, são autores envolvidos em projetos e consultorias desenvolvidos a partir da repercussão do projeto barcelonês<sup>140</sup>.

Castells e Borja explicam que um plano estratégico supõe:

- participação social, para decidir em que aplicar os “escassos recursos públicos”
- diagnóstico (entornos, contexto, obstáculos e potencialidades)
- cenários possíveis, com base no diagnóstico,
- definição de ações, e projetos a curto prazo.

Os autores sugerem que o plano estratégico tem como principais benefícios: ações a curto prazo, uso mais eficiente de recursos, aproveitamento pela cidade de oportunidades, visão de futuro, objetividade, concentração de energias, pragmatismo, colaboração público-privada, consciência da cidade para construção de consenso. A referência constante às oportunidades que a cidade não pode perder no ambiente competitivo são constantes, também nos trabalhos de Portas, que sugere que esta flexibilidade diferencia o plano estratégico da rigidez dos planos reguladores; para estes autores, as diretrizes reguladoras são responsáveis pela perda de diversas oportunidades. O uso de termos e linguagem empresarial é marcante, como a sugestão de identificação de “product champions”, a adoção de estratégias de marketing como ponto essencial a todos os projetos<sup>141</sup> e a necessidade de empreendedorismo por parte dos agentes públicos.

Os autores apontam que os riscos de insucesso das iniciativas do plano estratégico

---

138 BORJA, J. & CASTELLS, M. **Local and Global. La gestión de las ciudades en la era de la información** Madrid: Taurus, 1997.

139 BORJA, J. & FORN, M. *Políticas da Europa e dos Estados para as Cidades*, In. **Espaço e Debates**, n.39, 1996.

140 Sobre as origens do planejamento estratégico, Arantes coloca que, a pesar das origens norte-americanas: “Aliás, o mote já era adotado por algumas administrações municipais na própria Europa, como Birmigham ou Rotterdam, sem falar no novo plano para Madri. Mas com o tempo o planejamento de Barcelona foi se convertendo num paradigma dentro disso que estamos chamando de urbanismo de “terceira geração”, e possivelmente porque de alguma maneira soube renovar a fórmula”, ARANTES, op. cit., pg.52.

141 O projeto é determinado essencialmente como instrumento de marketing e captação de recursos. É anterior ao plano pois deve “convencer o investidor” .Deve “proporcionar uma imagem de modernidade forte ao território”, BORJA e CASTELLS, op. cit, 1997. Pg.252.

derivam exclusivamente de participação insuficiente e de ineficácia na formação de consensos na sociedade, ou ainda da definição incorreta de objetivos.

O plano estratégico se diferencia também dos instrumentos anteriores por ter “objetivos territorializáveis”, mas não supor a ordenação do território; prioriza projetos, mas não os localiza no espaço. Isto porquê os projetos podem mudar de localização de acordo com as “oportunidades” intempestivas. Supõe-se que seja mais participativo, ainda que na prática não haja evidências maiores de participação social efetiva em grande parte das experiências. Em resumo, os autores apontam que se propõe um “plano de ação, em lugar de plano regulador da ação” (BORJA e CASTELLS, 1997).

Ressalta-se a necessidade de consenso e de um líder, figura política forte, como já apontava Harvey no caso precursor de Harbor Place, Baltimore, que estimule o “orgulho cívico”.

Portas (PORTAS, 1998) destaca “a importância da programação”, ou seja, da elaboração do programa de necessidades, mais uma vez ressaltando “o aproveitamento intempestivo das oportunidades que aparecem ou que as próprias cidades provocam, e (...) os processos ou mecanismos organizativos montados para envolver os diferentes parceiros de que depende a implementação, em tempo curto, de um projeto complexo”, naquilo a que ele chama de “novo estilo de planejamento”. É ressaltada a necessidade de uma regulação variável: concessões, parcerias, fundos especiais, sociedades mistas. “A prioridade é dada às condições de viabilidade, à procura dos parceiros ou consensos necessários” (PORTAS, 1998).

Ao comparar o plano regulador predecessor com o “estilo” do plano estratégico, Portas afirma que “o segundo caminho é interativo (...) pondo a prova a robustez das hipóteses iniciais ou provocando se necessário o seu rearranjo, uma vez que seja admitido como bom para a cidade o programa de uma dada intervenção”.

Propõem-se freqüentemente programas para projetos urbanos desvinculados do plano original, no caso de que surjam “oportunidades não previstas”. A realização a curto prazo é em geral premissa dos grandes projetos urbanos característicos do planejamento estratégico, ainda que estejam contemplados em planos de prazo mais longo.

Portas é um dos autores ligados ao planejamento estratégico que dá algum destaque aos aspectos negativos que podem estar ligados a tais estratégicos, como

aponta sua ressalva à competitividade inter-regional. Lembra que esta não deve se sobrepor à noção de complementaridade e policentrismo entre núcleos de uma mesma aglomeração; assim como Harvey, aponta para a possibilidade de que os efeitos não se espalhem devido à força dos investidores, por exemplo. Pondera o possível efeito deformador das intervenções, devido aos enormes vultos de dinheiro público investidos; defende porém que deve-se seguir “a avaliar os impactos de produtividade econômica e social” dos projetos. Entretanto, considera ainda assim que há um grande avanço em relação às práticas de planejamento anteriores, e coloca o plano estratégico como o instrumento adequado ao contexto atual de forma geral. O projeto urbano, afirma ele, deve contrabalançar a “visibilidade da atuação”, para ele necessária, com a “disseminação de projetos alternativos de ações mais discretas e próximas das carências de qualidade de vida que ainda afetam a maioria” (PORTAS, 1998).

Esta nova forma de planejamento vem sofrendo várias críticas, sobretudo no que se refere aos efeitos nocivos dos grandes projetos de renovação urbana, principalmente à segregação espacial e ao aumento das desigualdades, relacionados a estes projetos. A correlação entre os projetos urbanos de valorização imobiliária e a ideologia neoliberal está presente em diversos trabalhos, como naqueles compilados por Brenner e Theodore. Estes autores expõem a relação entre o direcionamento das políticas econômicas mundiais e o modelo de grandes projetos urbanos, ao que chamam urbanismo neoliberal e destacam o processo de “gentrification”, que poderíamos relacionar à segregação espacial, como um dos aspectos mais presentes (BRENNER e THEODORE, 2002). Neil Smith destaca que este fenômeno não aparece apenas em experiências dos países centrais, mas que vem se espalhando em diversos países periféricos (SMITH, 2002)<sup>142</sup>.

No Brasil, destacam-se as críticas de Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato reunidas numa mesma obra (ARANTES, 2000).

Arantes nos mostra como a exploração do “cenário de crise” é propícia à ideologia da “geração de empregos” como motor de projetos de renovação urbana, vinculada à idéia de inserção das cidades no mercado global, através de um discurso que

---

142 SMITH, N. *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*. In: BRENNER, N & THEODORE, N. **Spaces of Neoliberalism**, Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

penetra facilmente nas “populações deprimidas por duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana”, dando origem a uma “sensação coletiva de crise” (ARANTES, 2000:17).

Sua crítica começa apontando as origens econômicas do novo planejamento: “Foi ao final da última administração trabalhista britânica que se deu a reconversão de opinião que está nos interessando reconstituir: ao diagnóstico politicamente avançado (...) de que a nova pobreza oficialmente descoberta pelo establishment não era uma questão de indivíduos ou famílias estarem abaixo da linha de miséria, mas “estrutural”, (...) seguiu-se no entanto uma ênfase de sinal oposto numa política urbana totalmente consagrada ao ressurgimento econômico ‘a qualquer custo’. Na seqüência, a troca de papéis: assim como a orientação e o controle da expansão foram ‘repentinamente substituídos pela obsessão de encorajar o crescimento’, um novo tipo de profissional emergiu (...), o planejador-empendedor. (...) Para variar, a receita veio dos Estados Unidos. E, com ela, outra palavra-isca, a famigerada ‘revitalização urbana’, bem como seus derivados não menos ‘famigerados’: a “parceria” entre setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de ‘alavancar’ (...) investimentos privados com fundos públicos.” (ARANTES, 2000:22). A autora destaca a teorização da “cidade como máquina do crescimento” já em 1976 por Harvey Molotch, em que : “estão indicados como ingredientes indispensáveis aos bons negócios: o ‘orgulho cívico’ dos habitantes do lugar e o ‘patriotismo de massas’ retomados, literalmente, (...) no receituário apresentado como ‘planejamento estratégico’ no Habitat II – referência ao livro *Local y Global*, Manuel Castells e Jordi Borja, 1997”. (ARANTES, 2000:26). Prossegue, resumindo a criação da necessidade do Plano Estratégico: “Animação (urbana) que se expressa na convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno de uma espécie de teorema-padrão: que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (sempre na língua geral dos prospectos), e isto a cada oportunidade (ainda na língua dos negócios) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada”.

Arantes lembra que outros autores, como H. Molotch, (MOLOTCH, H. 1999, apud ARANTES, 2000), já haviam salientado que o crescimento local no âmbito destes projetos implica em transferência de riqueza para grupos isolados, e “reduz o futuro de áreas menos favorecidas”.

A constatação importante que devemos apreender das críticas é a de que estas iniciativas iniciais, e em particular o caso de Barcelona, serviram de base para o surgimento de um modelo de intervenção a se espalhar em todo o mundo. Mais do que sua aplicação nas cidades de origem, a adoção em contextos diferenciados é o que deve ser analisado. Arantes também aponta para este fato: “ A verdade é que, ao se concretizar e generalizar, o modelo acabou por desvendar sua base real, ainda um tanto nebulosa: as cidades, transformadas em “novos atores sociais complexos” – como dizem -, não passam de balcões de negócios..., a disputar a nuvem financeira e as hordas de turistas que circulam pelo mundo. Legitimados sem dúvida pelo consentimento da parcela da população para a qual a participação nos novos negócios não é nada desprezível. Além do mais o receituário (...) virou desde então bula papal para as cidades que tentam ou são induzidas a imitar Barcelona (a autora menciona em nota a exigência do BIRD de planos estratégicos para conceder financiamentos)”, (ARANTES, 2000:58). A autora ressalta sobretudo os aspectos mais negativos a aflorar nas formações com maior heterogeneidade social: “Assim, parece muito menos plausível que num tal contexto (a heterogeneidade social dos países subdesenvolvidos) alguém minimamente responsável – para dizer o menos – possa imaginar um governo de cidade que se limite basicamente a agenciar negócios, muito menos que se sinta à vontade propondo uma corrida competitiva em que é muito óbvio que uns se dão bem na exata medida em que outros se dão mal”. (ARANTES, 2000:68).

Carlos Vainer, (VAINER, 2000) analisando os textos de Jordi Borja, segue a mesma linha crítica, com destaque à padronização das soluções propostas nos diversos Planos Estratégicos que analisa. Constatando que o planejamento entendido por esta linha coloca todas as cidades num mercado global, e conseqüentemente voltadas para o mesmo “comprador em potencial”, o autor conclui que: “Frente a diagnóstico tão universal, não fica difícil entender por que as propostas constantes de todas as propostas estratégicas, sejam quais forem as cidades, pareçam-se tanto umas com as outras: todas devem vender as mesmas coisas aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades” (VAINER, 2000:80). Esta não é uma formulação, entretanto, exclusiva dos autores catalães analisados pelo autor mas, como vemos, retomando Harvey, é uma imposição do padrão gerado pelo empresariamento, pois “(...) na medida em que a competição interurbana se torna mais forte, ela certamente irá operar como um “poder coercitivo

externo” sobre cada uma das cidades para alinhá-las mais fortemente à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista. Ela poderá, inclusive, forçar a reprodução repetitiva e em série de certos padrões de empreendimentos (tal como a reprodução em série de centros de comércio internacional, ou de novos centros culturais e de entretenimento, de empreendimentos imobiliários à beira d’água, de shopping centers pós-modernos e similares). A evidência para a reprodução em série de formas similares de renovação urbana é muito forte e as razões subjacentes dignas de nota”(HARVEY, 1996:56). Podemos afirmar que a crítica aos padrões predecessores gerou um padrão ainda mais rigoroso, desta vez um padrão mercadológico de cidade.

Assim, vemos que ambos os autores, entre outros, citam os perigos deste padrão de planejamento, em geral a forte carga de riscos e custos deixada para o Estado nas parcerias com o setor privado, a importante incerteza gerada pela dependência de um capital extremamente volúvel e dinâmico e, muitas vezes, a necessidade de sobrepujar os conflitos políticos e sociais inerentes às cidades em prol de uma lógica econômica com benefícios quase exclusivamente imobiliários. Este último fica bem claro na necessidade de centrar as atenções e expectativas coletivas num indivíduo, criando a figura do herói e excluindo os conflitos políticos ao colocar o cidadão questionador como “traidor” da cidade ou “anti-patriota” (VAINER, 2000). Apesar das críticas, diversos projetos urbanos realizados segundo esta tendência são tidos como experiências bem sucedidas. Mesmo Arantes reconhece que no caso do projeto de Barcelona, em que ainda se via um modelo em construção, diversos aspectos positivos podem ser encontrados como fruto do planejamento das décadas de 1980 e 1990, vinculados a um processo contínuo de planejamento que, com a difusão internacional do sucesso, ficaria em segundo plano: “Sem dúvida, o grande aporte do Governo Central devido às Olimpíadas, mais os investimentos privados motivados pelo evento, favoreceram um projeto de uma abrangência inusitada, numa escala incomparável com a feira de Baltimore de 20 anos antes. Mas havia também, não há como negar, uma experiência acumulada de gestão urbana de esquerda, em Barcelona, que fazia com que, mesmo quando o princípio que a norteava fosse o das intervenções pontuais, se destinasse a recuperar o conjunto da cidade- não havia, ao menos de forma explícita, a intenção de beneficiar uma elite local, criando nichos de alto valor imobiliário. Portanto, insisto: não há de ser sem motivo que Barcelona se tornou a grande referência – só um êxito razoável do

modelo, não apenas marketing, poderia explicar tão rápida difusão mundo afora, e justamente na versão dos urbanistas catalães.(..) Aliás, talvez o interesse maior, e o relativo sucesso deste modelo-Barcelona, decorra dessa situação limite: de um certo modo, ter podido combinar regionalismo e neo ou ultramodernismo, teoria do “lugar” e planejamento estratégico, uma fórmula por assim dizer híbrida de urbanismo de segunda e terceira geração, ou ainda de gestão urbana de molde empresarial americano e previdenciário-cultural (se é possível falar assim) francês. E isto não só por opção de seus arquitetos-urbanistas, mas seguramente por se estar vivendo um período de transição, ou ao menos, de relativa indefinição, tanto quanto ao futuro de Barcelona, como da Espanha na União Européia”, (ARANTES, 2000: 53-57).

Vimos assim o contexto em que aparece a tendência atual do planejamento urbano na escala local em grande parte das cidades e, inclusive, como será exposto no próximo capítulo, nas cidades brasileiras, bem como sua relação com as políticas econômicas nas diversas escalas. Falamos também da inserção deste modelo nas diferentes formações, e demos especial atenção às críticas com respeito a seus impactos desiguais nas diferentes sociedades. Devemos agora compreender qual a inserção deste modelo no âmbito das cidades portuárias e qual a relação entre os projetos realizados segundo seus parâmetros e a atividade portuária inserida no espaço destas cidades.

Para tratar especificamente do caso das cidades portuárias, devemos abordar a valorização imobiliária dos espaços como objeto a mais no novo contexto da competição entre as cidades, que não é apenas pela produção internacionalizada, mas também pelo consumo global, representado nas iniciativas de empresariamento pela atração do turismo. Arantes nos mostra como a cultura se transforma em produto valorizado neste recém-criado mercado de cidades, exemplificado pelo surgimento nas últimas décadas de museus de todo tipo. Paralelamente, a questão do patrimônio histórico se coloca de uma maneira nova, inserida no âmbito dos artigos comercializáveis. É neste ponto que se encontram, nas cidades portuárias, alguns dos elementos mais presentes nos atuais projetos urbanos, o patrimônio construído dos portos tradicionais<sup>143</sup>, e considerado “obsoleto” para as atividades atuais, e a frente marítima das cidades<sup>144</sup>. Ambos com valor imobiliário alavancado pelos pro-

---

143 Vimos no capítulo 1 que são tradicionais os portos cujas instalações remetem ao princípio do século XX.

144 Sobre Barcelona, Arantes afirma a utilização de “seu bem maior, a face para o mar”, ARANTES, O. op. cit., 2001. Pg. 53.

jetos recentes, estes passaram a ser o foco de grande parte das intervenções em cidades portuárias em todo o mundo.

A utilização do conceito de obsolescência para legitimar projetos de revitalização urbana foi tratada de maneira abrangente por Rachel Weber em seu artigo “Extracting Value from the city: Neoliberalism and Urban Redevelopment”<sup>145</sup>. De acordo com a autora, “O processo de acumulação sofre desconfortáveis atritos quando o capital está preso em aço, vigas e concreto” (WEBER, 2002: 172), ou seja, é preciso equilibrar os tempos entre o capital fixo representado pelo espaço construído e a necessidade de liquidez do mercado imobiliário. Daí o fato de que é necessário o ajuste freqüente, com intervenção das políticas estatais, para o funcionamento do mercado imobiliário, que não aconteceria apenas através de auto-regulação. A autora aponta que a “destruição criativa” do ambiente construído não é apenas orientada pelo mercado como entidade isolada, mas é também gerada por políticas públicas e diversos outros agentes que participam do processo de valorização ou desvalorização imobiliários, uma vez que o mercado imobiliário sozinho não tem as condições necessárias para a extração de valor do solo urbano. Ele necessita das demais esferas de decisão.

Com a velocidade imposta pelo capital internacionalizado, esta demanda por liquidez exige novos mecanismos, e é neste ponto que a autora coloca o conceito de “obsolescência”. “Para reconciliar as necessidades políticas de construir com a demanda do capital por liquidez, os Estados desenvolvem mecanismos para tornar o ambiente construído mais flexível e coerente com os critérios do mercado imobiliário. (...) Os governos locais justificam estas intervenções estrategicamente, estigmatizando as propriedades destinadas a demolição ou reurbanização. Estas justificativas tiram proveito da autoridade, tanto da lei quanto do saber técnico, para validar conceitos inerentemente ambíguos como ‘deterioração’ e ‘obsolescência’”, (WEBER, 2002:173)

“A intervenção no mercado imobiliário requer que poder público equilibre dois requisitos contraditórios: ‘manter ou criar as condições para acumulação rentável de capital’, enquanto simultaneamente administra as potenciais repercussões políticas (O’Connor, 1973:6). Equilibrar a acumulação e a legitimação é uma tarefa difícil. (...) As ideologias mercadológicas do neoliberalismo articuladas em práticas de empre-

---

145 WEBER, R. *Extracting Value from the city: Neoliberalism and Urban Redevelopment*. In: BRENNER e THEODORE, op. cit., 2002.

sariamento das cidades utilizam justificativas diferentes para a estigmatização do espaço necessário à revitalização. (...). Ainda que as cidades continuem usando a 'deterioração' para estigmatizar o espaço, atesto que alguns dos argumentos do Estado do Bem Estar<sup>146</sup> foram neutralizados pela narrativa mais abrangente do empresariamento e sua antítese, a narrativa da obsolescência. A obsolescência se transformou no alibi neoliberal para a destruição criativa, e portanto num importante componente dos processos contemporâneos da acumulação do capital territorializada". (WEBER, 2002:177-185).

A incorporação de espaços antes exclusivos do porto em diversos projetos urbanos recentes, sobretudo espaços vinculados ao patrimônio e às frentes marítimas e não raro tidos como obsoletos, vem levando uma série de autores a apontar uma aproximação entre cidade e porto há tempos perdida. Assim, sugere-se que o novo modo de planejar tem como um de seus méritos principais a retomada pelo planejamento do desenho urbano e que deste vínculo surgiu nas últimas décadas uma integração perdida desde o início do século XX entre o tecido urbano e o porto (MEYER, 1999, ALEMANY, 2001)<sup>147</sup>; esta viria na esteira de uma abordagem ampla dos projetos de infra-estrutura, que deixavam de ser "projeto setorial de engenharia municipal", para tornarem-se projetos completos inseridos no que Portas chama de "projeto de chão", e que abrangem escalas metropolitanas ou regionais (PORTAS, 1998).

É com o intuito de verificar em que medida estas expectativas teóricas de aproximação do porto e da cidade foram alcançadas em alguns dos projetos internacionais, como exemplo, vinculados ao modelo estratégico e como os condicionantes expostos no capítulo 2 vêm sendo incorporados ou não por estes projetos, que em seguida analisamos a trajetória de algumas cidades portuárias. A partir desta contextualização do modelo estratégico, presente em todos os casos estudados de forma mais ou menos explícita, procuramos compreender sua relação com a atividade portuária em si e com as políticas orientadoras do processo de urbanização destas cidades como um todo, considerados tanto os espaços do porto como os demais componentes, em cada caso específico. No capítulo seguinte procuraremos avaliar a apropriação deste modelo e seus impactos em dois casos de cidades portuárias no Brasil, Santos e Rio de Janeiro.

---

146 No artigo, Rachel Weber afirma que, nos anos do Estado Keinesiano, a idéia da "deterioração" foi amplamente usada como justificativa para projetos de renovação urbana e valorização imobiliária em áreas supostamente degradadas. WEBER, R, op. cit., 2001.

147 ALEMANY, J. *Las relaciones puerto-ciudad en Europa y América Latina: intercambio de experiencias y cooperación para el progreso urbano*. In: **Portus**, nº1, jan. 2001.



## 3.2 PROJETOS URBANOS E GRANDES PORTOS INTERNACIONAIS.

### Considerações a respeito da inserção da atividade portuária.

#### 3.2.1 Roterdã

Roterdã, cidade holandesa, está localizada a 40 km do Atlântico Norte, na curva<sup>130</sup> do Delta do rio Maas, e na desembocadura do Rotte e do canal fluvial Schie, aberto no século XIV. Ganha status de município em 1340, com aproximadamente 1.000 habitantes<sup>131</sup>.



**fig.46**

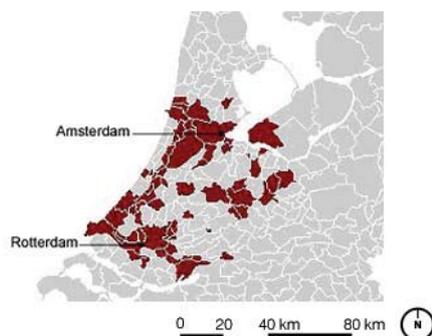
Mapa da Holanda destacando o Estuário do Reno (Rijnmond), onde se localiza Roterdã

fonte:

MUNICIPALITY OF ROTTERDAM.

130 Considera-se que a situação da cidade de Roterdã esteja intimamente relacionada à curva do Maas, uma vez que ali o rio atinge sua maior velocidade, deixando a área com o menor acúmulo de sedimentos possível. De fato, a capacidade natural do porto de Roterdã oferecer berços profundos de atracação foi fator determinante para seu destaque desde o início de sua utilização, recurso não oferecido pelo porto de Amsterdam.

131 MUNICIPALITY OF ROTTERDAM. **Stadstimmeren, Rotterdam: 650 years.** Catálogo da exposição, Roterdã, 1990.



**fig.47**

Mapa da Holanda mostrando a conurbação de Amsterdam e Rotterdam. fonte: MUNICIPALITY OF ROTTERDAM..

### **A formação do porto**

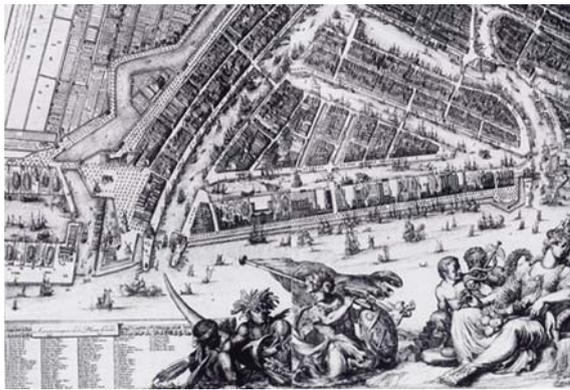
Os portos do norte da Europa têm como característica determinante a localização nos deltas dos rios da região, característica da maioria dos portos dos Países Baixos, Amsterdã, Roterdã, Antuérpia, bem como com os portos germânicos, Hamburgo e Bremen. A grande rede fluvial permitiu às cidades desenvolverem uma conexão forte com a atividade comercial, tornando-se importantes polos de distribuição local e regional. Já no século XVII uma rede de cidades se constituía nos caminhos centrais das rotas fluviais que ligavam a Europa do Norte às praças comerciais do Mediterrâneo. Roterdã situava-se em local estratégico, ligando Amsterdã à Antuérpia (MEYER, 1999).

Meyer coloca que, nos Países Baixos, os portos podem ser caracterizados segundo sua expansão em relação ao dique da cidade, principal diretriz do desenvolvimento urbano holandês. Roterdã expandiu seu porto para além do dique, em área bem definida. Cercada por diversas cidades fortificadas, a cidade não tinha necessidade de se proteger por terra ou por mar. Até o início do século XVII, a cidade mantém-se dentro dos diques, na confluência do Rotte e do Schie, em que se instalavam os píeres. Do lado de fora, o atracadouro.

No século XVI, durante a guerra com a Espanha, Amsterdã alia-se ao inimigo, e conseqüentemente o porto de Roterdã passa a ser o principal porto das “províncias unidas”, época em que se dá sua primeira grande mudança de escala (MEYER, 1999). Muitos migrantes se refugiam na cidade, pouco afetada pela guerra. Com a elevação a porto principal, novas instalações são construídas, externas ao dique,

**fig.48**

Portões de entrada,  
"Oude Haven" - 1720.  
fonte:  
MUNICIPALITY OF  
ROTTERDAM, 1990: 24.

**fig.49**

Planta do Waterstad em 1694  
fonte:  
MEYER, 1999: 292.

área residencial da elite que foge da cidade e de seus problemas de insalubridade e espaço. No final do XVII, a Companhia das Índias Orientais recebe aval municipal para construir, nas áreas restritas ao porto, seu edifício sede. É o início de uma ampla reforma, que, ao longo do XVIII, transformaria a frente fluvial num boulevard,

"The Boompjes", tomado por escritórios e mansões desta nova classe.

**fig.50**

"The Boompjes",  
1750.  
fonte:  
MEYER, 1999: 287.

Estava configurada a principal característica de Roterdã, sua frente para o Maas. As construções mantinham uma frente elegante para o rio e instalações portuárias para o comércio atrás (MEYER, 1999).

Durante o século XIX, esta área ganha ainda mais prestígio, e a atividade portuária é o orgulho da cidade. Externa aos diques, sofria menos com as condições precárias da parte interna, que se tornava cada vez mais insalubre. Nas primeiras quatro

dando origem a uma nova área de ocupação, o Waterstad, por obras de dragagem e aterro. Esta área tinha extensão maior que a própria cidade dentro do dique, Landstad ou Polderstad. (MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990)<sup>132</sup>.

Durante os séculos XVI e XVII, a cidade cresce e seu porto ainda. Atividades manufatureiras se desenvolvem e logo se estabelece um comércio de produtos refinados com a Inglaterra. Até 1616 constroem-se diversos atracadouros e constitui-se uma burguesia capaz de desenvolver a cidade (MUN. OF ROTTERDAM, 1990).

O Waterstadt passa a ser também

<sup>132</sup> MUNICIPALITY OF ROTTERDAM. Op. cit., 1990.

décadas do século XIX, a cidade passa de uma população de 53.000 a 78.000 habitantes, com uma densidade de 1000hab/ha na área interna ao dique. Até 1834 registram-se três surtos de cólera. Planos começam a ser desenvolvidos para lidar com as questões urbanas, assim como em grande parte das cidades europeias. É o princípio dos efeitos da Revolução Industrial. O projeto de canais inspirado no socialismo utópico<sup>133</sup> determina o novo desenho da cidade, assim como as próximas áreas de expansão para o porto, na direção sul (cruzando o rio) e oeste (ao longo do rio, em direção à costa marítima) (STOUTEN, 2003)<sup>134</sup>.

fig. 10 – Plano de expansão, 1858.

A expansão do porto presente no projeto se concentrava no aumento de oferta de áreas com as mesmas características do existente, com ilhas fluviais conectadas por canais e abrigando atracadouros e armazéns. Sua urbanização seguia um padrão holandês, integrando atividades urbanas e portuárias. De acordo com Meyer (1999) os espaços amplos permitiam combinar as operações de carga e descarga com passeios públicos arborizados. Com a rápida industrialização alemã a partir de meados do XIX, o porto de Roterdã passa por transformações importantes, intermediando o comércio abastecedor das indústrias do vale do Ruhr. Entre 1870 e



1930 a população quadruplicou, passando de 137.000 a 587.000 habitantes (STOUTEN, 2003).

As novas áreas planejadas como atracadouros e o recente canal de dragagem rapidamente se tornam inúteis para a configuração do porto moderno: o porte dos navios na virada do século e o aumento do volume de cargas, requeriam uma nova expansão.

**fig.51**  
Plano de expansão, 1858.  
fonte:  
MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990: 25.

133 Com origem francesa, a corrente urbanística ligada ao socialismo utópico do século XIX, procura amenizar os problemas decorrentes da urbanização intensa do período.

134 STOUTEN; P. *Rotterdam: the mismatch between the Port and the City*. In: CARMONA, M. (org.), *Globalization and City Ports*. Delft University of Technology, 2003.

A iniciativa para a construção de novas instalações portuárias combinava investimentos públicos e privados e a partir de 1879, com a falência da Associação Comercial de Roterdã, esta se tornou função exclusiva do poder público. Tinha-se em mente que as novas exigências não seriam supridas por pequenos cais e depósitos, como até então, mas que uma intervenção de grande porte seria necessária, com píeres contínuos, maior área de atracação, berços mais profundos. Inicia-se a dragagem para abrigar os novos navios. É a época das grandes obras de engenharia e o Estado assume o ônus, como vimos no capítulo 1. O porto passa a se expandir na margem esquerda do Maas, e mais e mais atividades se transferem à responsabilidade estatal, tais como: projeto, execução e manutenção de armazéns, docas, estações de carvão, administração do cais. É o departamento de Obras Públicas municipal que estará à frente da construção.



**fig. 52**  
Vista de Rotterdam em 1888.

**fig. 53**  
Ponte Willem, 1878.

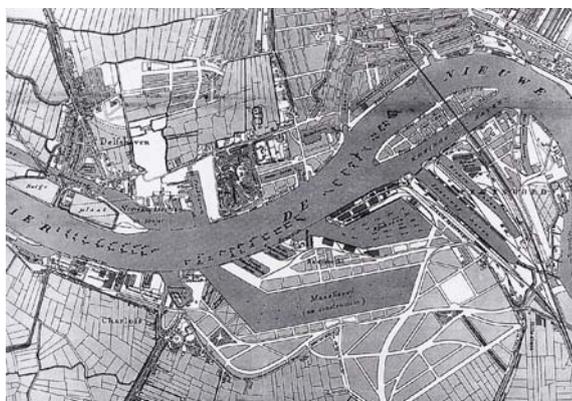
fonte:  
MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990:  
29.



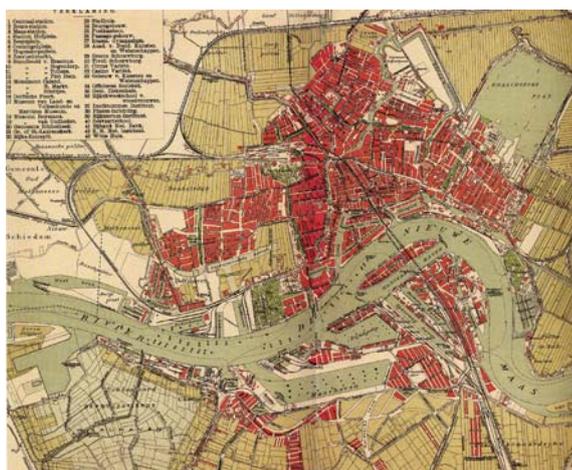
160

Considera-se inadequado o projeto anterior para as novas instalações portuárias, por ser incapaz de abrigar as novas atividades de transbordo, especialmente de carga a granel, principal atividade de Roterdã no período. No novo projeto, a expansão do porto se concentra na margem esquerda, onde são construídos o Rijnhaven e o Maashaven, obras de porte até então jamais vistas na cidade (MEYER, 1999). Estas duas baías artificiais configuram a área hoje conhecida como Kop van Zuid. Os espaços remanescentes logo foram preenchidos por comércio e habitações, sempre relacionados à atividade portuária.

Fez parte também do projeto uma zona de crescimento urbano com foco residencial, a ser desenvolvida na margem direita que entretanto não foi desenvolvida como planejado. Os esforços, econômicos e políticos se concentravam em fazer progredir o porto, necessidade econômica direta, e este se dirigiam os investimentos públi-



**fig.54**  
Plano de Roterdã, 1898  
fonte:  
MEYER, 1999: 303.



**fig.55**  
Mapa de Roterdã em 1910.  
fonte:  
meyer, 1999: 310.

de arquitetos vanguardistas para habitações sociais até o fim da década de 1920 (STOUTEN, 2003).

O avanço contínuo do porto, concentrado agora na margem esquerda, passa a pressionar mais e mais a cidade, e sente-se também maior pressão por autonomia do porto por parte de alguns setores. O volume de comércio de petróleo já vinha crescendo desde o fim do século XIX, e seu armazenamento em tonéis e barris mostrava-se cada vez mais inadequado. Em 1929, com a anexação de um distrito

cos. À medida que o porto se expandia, aumentava a população urbana, o que exigia aumento na oferta de habitação, que passou a ser suprida por investidores privados. Mesmo estas iniciativas só começam nos primeiros anos do século XX, quando a situação de precariedade das habitações parece chegar ao limite.

É nos anos da Primeira Guerra Mundial e nos subseqüentes que as preocupações se voltam para os problemas sociais da cidade. Vimos no capítulo 1 a necessidade do planejamento também como legitimação dos governos democráticos. Com o início das eleições, e a organização dos movimentos trabalhistas, o planejamento urbano passa a entrar em pauta. Em 1917 é criado o departamento de Habitação Municipal e, em 1931, o de Desenvolvimento Urbano. Experiências baseadas nas idéias das cidades-jardim fazem parte das iniciativas

próximo, constrói-se o primeiro terminal especializado, para petróleo; em 1935 se instala ali a Companhia Americana de Petróleo e, no ano seguinte, as operações da refinaria da Shell passam a funcionar, configurando um complexo petroquímico que seria o maior da Europa no segundo pós-guerra (MUN. OF ROTTERDAM, 1990).

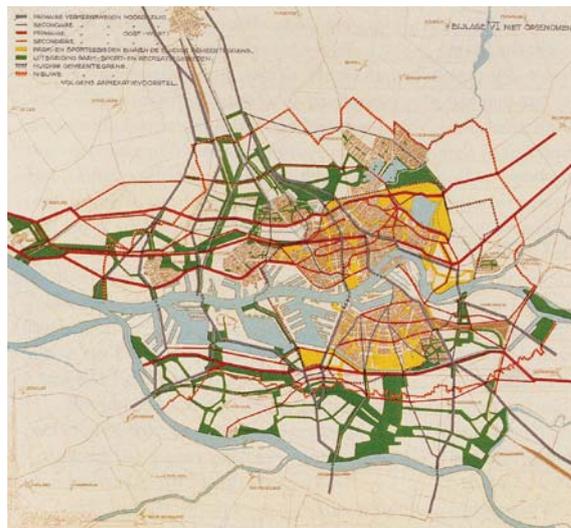
Com a expansão do que se transforma na tônica da década de 1930, o desenvolvimento urbano e do porto passam a se distanciar e crescem em direções opostas. A administração urbana e portuária por órgãos públicos dirigidos é sinal do distanciamento.

A crise econômica do período anterior à Segunda Guerra orienta a política urbana no sentido de abrandar os conflitos com políticas de habitação social, que aparecem no Plano Geral de 1928. Este se concentra também no aumento da infraestrutura de transportes da cidade, reivindicação dos setores ligados ao porto, e que tem como grande expressão a construção do túnel sob o Maas, facilitando a

comunicação das duas margens (MEYER, 1999).

Este é um dos planos com mais destaque do período entre guerras e organiza várias tentativas anteriores de projetos sem muita unidade. Sua grande inovação é a escala, voltada para um plano que lia todo o território. O novo slogan era 'Roterdã Metrópole'." (MUN. OF ROTTERDAM, 1990).

O porto, coordenado pela Administração Portuária, amplia suas instalações em ambas as margens. Assim, a expansão vai deixando de lado a área anterior, do



**fig. 56**

Plano de 1928.

fonte:

MEYER, 1999: 314.

Kop van Zuid. Esta parte da cidade, excluída também dos planos de expansão urbana, vê iniciada sua fase de abandono.

## O bombardeio de 1940 e a reconstrução do pós-guerra

Em 10 de maio de 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, Roterdã foi quase completamente destruída pelo bombardeio alemão; 78.000 pessoas ficaram sem casa e inúmeros escritórios, fábricas, depósitos, comércio e edifícios administrativos foram destruídos. Em 1946, o conselho municipal apresentava um plano de reconstrução, o Basisplan (plano básico).

As principais diretrizes diziam respeito à infra-estrutura viária da cidade, e os antigos canais foram substituídos por vias expressas e grandes estruturas.

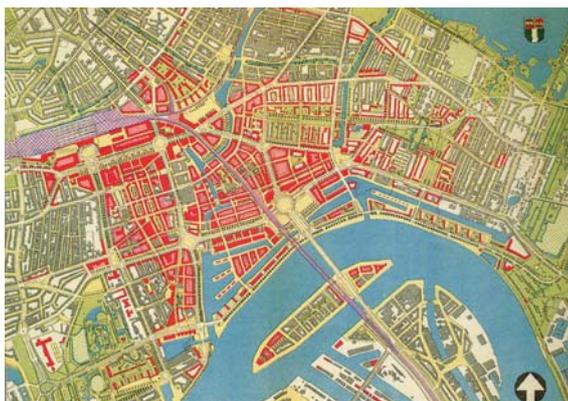
Em oposição aos planos anteriores, o plano se destacava pelos espaços públicos monumentais, amplos. O arquiteto responsável diria à época: “acima de tudo, o espaço aberto é progresso social” (MEYER, 1999: 320). Os resultados do plano foram a avenida marginal ao rio Maas Boulevard, o novo dique e a “Janela para o Rio”<sup>135</sup>, espaço livre com vista para o principal ponto focal da cidade: o porto.

A reconstrução da cidade se orientava primordialmente por princípios do modernismo funcionalista<sup>136</sup>. “A estratégia implementada foi a separação estrita de funções, uma aproximação coletiva dos complexos residenciais, e a transformação do centro da cidade num centro empresarial” (STOUTEN, 2003:18). Rijnhaven recebeu uma série de construções Modernistas.

Além da ênfase no tráfego rodoviário, o processo de reconstrução visava à criação de uma imagem de cidade industrial e porto mundial. Este deveria ser o orgulho da cidade, e o motivo de suas grandes estruturas urbanas. A vista para o porto estava encarregada deste papel, O desenvolvimento vertiginoso do porto atrapalharia es-

<sup>135</sup> em que confluíam três grandes eixos viários, foi o grande símbolo da Era Funcionalista em Roterdã.

<sup>136</sup> “O ambiente social era marcado por confiança e fé no progresso. Em pouco tempo, o padrão de vida superara o de antes da guerra: em cada porta, um carro; em cada sala, um televisor. O Estado do Bem Estar se delineava. A padronização foi um dos elementos da reconstrução.”, *Stadstimmeren, Rotterdam: 650 years, op. Cit. Pg. 37.*



**fig.57**  
Basisplan, 1946.  
fonte:  
MEYER, 1999: 314.

**fig.58**

Projeto para habitação social, 1952.

fonte:

MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990: 33.

tes planos já à época da implantação, pois passo a passo o porto se afastava da cidade e perdia as características “da imagem do trabalho” para dar lugar a instalações gigantescas de armazenamento de granéis, principalmente petróleo.

#### O desenvolvimento do emprego em Roterdã de 1947 a 1988

Setor	1947	%	1960	%	1970	%	1988	%
Agricultura	4.000	2	3.000	1	1.000	-	700	-
Indústria	98.000	41	117.000	38	103.000	33	61.000	23
Serviços	136.000	57	138.000	45	157.000	50	143.000	53
Construção Civil			46.000	15	52.000	17	63.000	23
Total	238.000		304.000		313.000		267.000	

**tab.16**

Tabela apresentando o desenvolvimento do emprego de 1947 a 1988.

fonte:

MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990: 33.

**fig.59**

Maashaven, 1960.

fonte:

MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990: 33.

agora da Esso, e um grande estaleiro para super-petroleiros (MUN. OF ROTTERDAM, 1990).

A indústria e o porto florescem nos anos de 1950 e início dos 60, período do auge da reconstrução. O desemprego do pré-guerra dava lugar a uma nova onda de imigração de mão-de-obra. O distanciamento entre cidade e porto apenas aumentava no processo. A cidade ampliava sua base industrial com diversas atividades atreladas ao porto, principalmente a petroquímica. Antes de 1950, Roterdã receberia mais uma refinaria,

### **Década de 1970. Crise do funcionalismo e projetos habitacionais**

Críticas ao planejamento funcionalista e à ênfase no sistema rodoviário começam a surgir já no início dos anos 1970, mas ainda assim dois planos públicos subseqüentes seguem aquela linha: o primeiro abrange toda a região do Delta, extrapolando a cidade de Roterdã, e é orientado no sentido de expandir a área industrial e portuária. O outro, apenas para a cidade, defende a demolição dos bairros residenciais centrais. Este último, de 1972, sofreu inúmeras críticas, e foi em parte responsável pelo redirecionamento político da cidade (MEYER, 1999).

A falta de zonas residenciais, ainda não suprida depois da guerra, aumentava com a imigração. Os partidos trabalhistas nos anos 1970 ganham mais lugares no conselho municipal. Por esta questão da habitação, o planejamento desse período, com ênfase na participação e na recuperação dos espaços urbanos, traduz-se em Roterdã na construção maciça de conjuntos habitacionais nos antigos distritos, sempre se opondo à demolição do existente.

Meyer destaca que as políticas habitacionais e culturais dos anos 1970 e 1980 mantiveram os fatores econômicos, antes priorizados, em segundo plano. Na prática, estes fatores se traduziam no setor portuário. Os projetos urbanos elaborados se voltavam para diferentes áreas da cidade, dando prioridade à recuperação de construções e bairros existentes, e ao espaço coletivo. Este período está relacionado ao que Arantes descreve como o primeiro cultural turn (ARANTES, 2000).

Já vimos que urbanismo funcionalista perdera sua força no fim da década de 1960 e iniciava os anos 1970 desacreditado. A destruição dos bairros residenciais que haviam sobrevivido aos bombardeios para a construção de novos eixos rodoviários, prevista no plano de 1972, era inaceitável. Esta oposição foi decisiva para a política local.

Os principais projetos residenciais foram realizados na margem esquerda do Maas, em antigas áreas portuárias, e em grande parte financiados pelo caixa da Autoridade Portuária, algo impensável numa cidade historicamente guiada pelos interesses do setor produtivo e do porto. Nem todos os projetos, porém, tiveram força para saírem do papel. Mesmo Meyer (1999) destaca que por vezes a força dos grupos econômicos locais fez prevalecer projetos de grandes empresas em detrimento dos planos municipais de projetos culturais. No total, 7500 habitações foram constru-

**fig.60**

Um dos diversos projetos habitacionais da déc. 1980.  
Mecanoo  
fonte:  
MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1990: 355.

ídas em antigas áreas do porto à margem do rio, mais 5000 no Kop van Zuid.

Assim como ocorreu de modo geral com o urbanismo do período, havia pouco consenso sobre como e mesmo o quê pôr em prática, além da crítica ao planejamento

Moderno. Já em meados dos 1980 notava-se uma falta de unidade nos projetos recentes. O consenso acerca da orientação sócio-cultural das políticas começava a esmorecer e reivindicava-se maior atenção ao setor econômico.

As mudanças da atividade portuária tiveram conseqüências, uma vez que alteravam significativamente o setor produtivo da cidade. A containerização levou à diminuição maciça de empregos, paralela à ocupação de áreas maiores e ao concomitante abandono de áreas portuárias mais tradicionais. A transferência da produção aos países asiáticos também foi um golpe aos estaleiros holandeses, muito fecharam, e mais empregos foram perdidos<sup>137</sup>. A crise do petróleo em 1979 levou a indústria petroquímica a uma reestruturação e otimização da produção, o que também se traduziu em perdas de postos de trabalho. Em resumo, nos anos 1980, contraditoriamente, enquanto a Holanda tinha a atividade portuária como setor principal, Roterdã via sua base econômica ruir. O crescimento das redes de comunicação e do comércio internacional ameaçavam a primazia de Roterdã entre os portos da Europa e mesmo do mundo. Fortalecia-se a idéia da necessidade de renovar a infraestrutura e melhorar o ambiente econômico que a cidade oferecia para competir em escala global, coerente com as novas teorias econômicas.

### **As décadas de 1980 e 1990: “expoente econômico”**

A partir da década de 80, as políticas sócio-culturais dão lugar a preocupações econômicas, com o objetivo de colocar cidade em posição de principal porto da

---

<sup>137</sup> Entre 1977 e 1985, o número de empregos na cidade caiu em mais de 30.000, para uma base total de 294.000 em 1977, e o número de desempregados subiu para 50.000, frente a um total de trabalhadores de 230 000. MEYER, H. op. cit., 1999. Pg. 402.

Europa: “Até então, Roterdã havia funcionado principalmente como um porto de passagem, uma estação de transbordo servindo uma única rota, desde e para a área industrial alemã. No início dos anos 1980, a Autoridade Portuária alavancou a idéia de transformar a área no principal porto da Europa: o ‘hub’ que iria amarrar a Europa às redes de transporte intercontinentais e que iria organizar a distribuição de bens por todo o continente. Tornou-se objetivo a transformação ‘da cidade operária’ em ‘hub logístico’” (MEYER, 1999: 336).

Os principais envolvidos com a proposta, o chamado Rotterdam Tomorrow, eram um grupo formado por pessoas da Universidade Erasmus, do Instituto Holandês de Economia e da Câmara de Comércio. O setor econômico da cidade expunha sua força<sup>138</sup>.

A semelhança do plano de 1985 ao projeto de renovação urbana de Baltimore era patente, e teve amplo apoio dos agentes econômicos da cidade. Seus aspectos principais eram a transformação do Waterstad em zona cultural e criar um circuito de parques e zonas culturais marcando o centro da cidade, o que foi possível com o rebaixamento da ferrovia (MEYER, 1999).

À medida em que se construíam os novos edifícios e museus, empresários e municipalidade consideraram necessário mais do que alguns novos projetos de edifícios, mas um plano urbanístico. Duas novas áreas portuárias entram em cena: Mullerpier, a oeste do centro antigo, e o Kop van Zuid, na margem esquerda do rio.

Em 1987 se realiza um plano geral de Renovação Urbana que organizava as idéias dos diversos estudos elaborados para as duas áreas.

Para a primeira área, as propostas se baseavam em parte em planos da Autoridade Portuária Municipal e, em parte, em idéias do grupo Rotterdam Tomorrow sobre o uso de Mullerpier “para funções centrais da cidade”. A proposta consistia na criação de um parque linear abrigando, entre outros, um parque municipal e uma via urbana de ligação entre o centro da cidade, a via expressa e o aeroporto. Este projeto da primeira área parece ser o que mais se aproxima de uma integração entre o porto em operação e a cidade, abrigando atividades relacionadas com ambos (MEYER, 1999).

A cidade, entretanto, não poderia realizar ambos os projetos, este acima descrito e a renovação de Kop van Zuid. Contrariando a lógica de integração há muito neces-

---

138 Já na década anterior a companhia Nedlloyd mostrara sua força ao inviabilizar a implantação de um projeto cultural no centro antigo da cidade com a ameaça de mudar-se caso não pudesse instalar no mesmo sítio sua sede. MEYER, H. op. cit., 1999.

sária, porém alinhando-se com a linha do planejamento estratégico mais ligada à arquitetura do espetáculo, dá-se a escolha do projeto determinado como “o paradigma da cidade completa”, Kop van Zuid.

### O projeto de Kop van Zuid



**fig.61**  
Projeto do Kop Van Zuid, 1996.  
fonte:  
MEYER, 1999:355.

A área de Wilhelminapier foi designada para traçar a relação porto-cidade, com edifícios em altura e alta densidade destinados a sedes empresariais. O projeto de recuperação do Waterstad, já em andamento, foi preterido em detrimento do desenvolvimento em grande escala do Kop van Zuid. Sua principal força estava na capacidade de funcionar como criador de um consenso político em

168

Roterdã (MEYER, 1999).

O projeto propõe a criação de um “ambiente atraente” para empresas e moradores numa zona valorizada e com grande oferta de infra-estrutura. (400.000 m2 de área de escritórios). O direcionamento da verba pública nas diversas instâncias, inclusive no âmbito da União Européia, foi decisivo, já que não havia financiamento disponível para a construção de habitações sociais como na década precedente, havendo entretanto fundos governamentais para investimentos em infra-estrutura e renovação urbana.



**fig.62**  
Boulevard do Rijnhaven, 1996.  
fonte:  
MEYER, 1999:362.

A presença do porto no projeto era representada por um novo centro de treinamento náutico, novas instalações para a Autoridade Portuária, berços de atracação de barcas no Rijnhaven e um terminal turístico de passageiros.

Do ponto de vista social, algumas medidas foram tomadas como tentativa de incluir benefícios diretos à população local com o projeto, criando órgãos especiais,

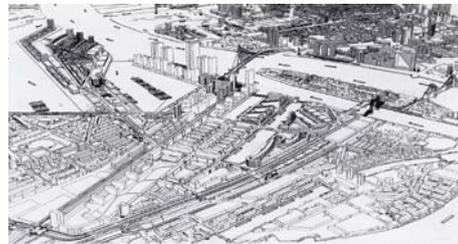


**fig.63**  
Vista da Ponte Erasmus, 1996.  
fonte:  
MEYER, 1999:362.

a Manhattan do Maas.

Onde a questão da propriedade interferia demasiado, muito foi comprometido devido a altos riscos considerados pelo setor privado. Para Meyer (1999) este fato comprometeu o projeto, levando a realizações mais pragmáticas que perdiam a integração dos espaços públicos e privados.

como a organização de benefícios mútuos, responsáveis por garantir que a mão-de-obra local fosse absorvida. (MEYER, 1999) Entretanto nenhuma garantia concreta parecia surgir e a própria sociedade admite que a longo prazo estas questões só poderiam ser atendidas por um forte aumento na oferta de empregos (STOUTEN, 2003). Para coroar o projeto, a Ponte Erasmus é o grande marco, símbolo da ligação entre a cidade bucólica do Boompjes do século XVII e



**fig.64**  
Vista aérea do projeto do Kop Van Zuid, 1996.  
fonte:  
MEYER, 1999:362.

### **Novas propostas de integração porto-cidade**

Em relação às áreas do porto, além do projeto do Kop van Zuid, outros planos foram realizados para as áreas produtivas. Na década de 80, a discussão paralela à questão do centro da cidade era a presença da cidade dentro do porto. Em 1985 organiza-se um concurso abrangendo toda a 'região do delta', da Holanda. Deste saem propostas sugerindo que uma série de atividades urbanas poderiam ser instaladas em píeres ao longo do delta, entremeadas à área portuária, como atividades de habitação e recreativas. Em 1989, a Autoridade Portuária publica um "Masterplan" que tem como objetivo para o porto sua relação com o turismo e a recreação, materializada num complexo de pavilhões para congressos e instalações comerciais, bem como atividades turísticas, o "International Port Center", jamais realizado.

Ainda assim, estas preocupações denotam uma mudança de direção na relação porto-cidade.

Em 1995, em comemoração pelos 50 anos da reconstrução, a cidade convida uma série de urbanistas para tratar por meio de propostas a questão da relação entre o desenvolvimento da cidade e o do porto, entre eles o arquiteto Rem Koolhaas e o paisagista Roel Bakker.

O primeiro trata da área ao longo da rodovia A4, criando conexões viárias que levariam, segundo o projeto, à criação de novas atividades e programas urbanos relacionados direta ou indiretamente ao porto e ao setor de transportes, desenvolvendo conseqüentemente um novo corredor de expansão ao longo da via.

O projeto de Bakker, afirmando que a relação porto-cidade deve ser contínua, em oposição à pontual em uma área de transição, propõe uma área contínua de 40 km, desde Kop van Zuid, com uma série de relações mútuas cidade-porto, estudadas segundo características de cada local (MEYER, 1999).

Ambos os projetos revelam a intenção de estender a relação da cidade com o porto a oeste, no sentido do delta do Maas, caminhando em direção à nova área produtiva portuária. As propostas em geral, porém apresentavam pouca viabilidade concreta. A relação física criada foi limitada a uma via expressa que, ainda que tenha como principal função aceder à zona portuária, que recebeu tratamento paisagístico.



**fig. 65**  
Projeto paisagístico para o Rijnmond, 1995.  
fonte:  
MEYER, 1999: 366.

### O porto hoje

Atualmente o porto de Roterdã ovimenta anualmente 9,3 milhões de TEUs, o que o coloca na 7ª posição entre os principais portos de contêiner do mundo. Se destacarmos que os seis primeiros estão todos localizados na Ásia, sendo o primeiro o de Singapura, e os cinco restantes na China, é marcante a primazia de Roterdã ntre os portos ocidentais. Para tanto, o porto ocupa uma área total de 10.500 ha<sup>139</sup>, que

139 Fonte: <http://www.portofrotterdam.com>

extrapolam em muito os limites da cidade, fazendo dele um porto regional.

Em 2000 um novo Plano Estratégico foi elaborado para a cidade de Roterdã, focando não apenas a cidade, mas a região mais ampla que abrange The Hague, Delft, e pequenas vilas intermediárias. Este novo plano busca compatibilizar com a escala local e a regional, o que cada vez mais se configura como um dos grandes hubports mundiais, bem como compensar algumas consequências das estratégias econômicas derivadas dos planos de 1990 de renovação urbana, por exemplo a excessiva valorização imobiliária da habitação e o desequilíbrio entre diferentes áreas da cidade ou desta em relação aos distritos vizinhos (STOUTEN, 2003).

Ainda que com os problemas mencionados, os autores citados registram uma melhora na situação socioeconômica da cidade na década de 1990. As novas maneiras de lidar com as questões urbanas estão ali presentes como em diversas cidades atuais, mas a questão específica da integração do porto e da cidade ainda persiste como problema em diversos aspectos. Seu crescimento e papel central entre os

portos atuais exemplificam de maneira exacerbada as dificuldades de integração



**fig.66**  
Vista aérea do Porto de Rotterdam, 1990.  
fonte:  
PORT OF ROTTERDAM

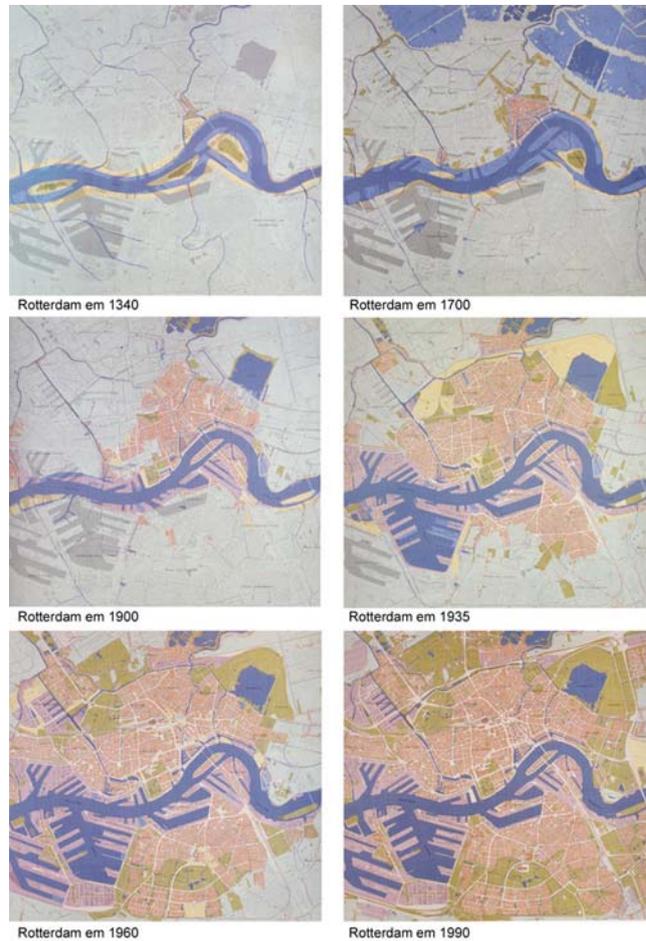


**fig.67**  
Mapa e foto aérea do Porto de Roterdã, hoje.  
fonte:  
PORT OF ROTTERDAM

dos portos a suas cidades. A preocupação com os fluxos contínuos, retomando os conceitos de Arroyo (2001) e a falta de relação direta ao setor produtivo local, aparecem também neste porto, como podemos apreender do trabalho de Stouten (2003).

Até que ponto Roterdã é uma cidade portuária, e até que ponto se orienta para se isolar da área do porto e caracterizar-se assim apenas como megahub é difícil avaliar. A análise do caso de Roterdã abre espaço para questionamento da distinção entre cidade portuária e hubport apresentada no capítulo 2, que ponderamos na conclusão do presente trabalho.

172



**fig.68**

Evolução da mancha urbana da cidade

fonte:

MUNICIPALITY OF ROTTERDAM, 1991: 103-113.

Legenda:

- |   |                             |                  |                      |
|---|-----------------------------|------------------|----------------------|
| housing   | predominantly agrarian zone | water            | railroad             |
| industrial zone                                       | dunes and beaches           | roads            | metro (above ground) |
| park, woods, cemeteries, allotments and sports fields | shoals and fallow land      | dike with breaks | steam tram           |



### 3.2.2 Barcelona

A cidade de Barcelona está localizada no nordeste espanhol, é capital da Província que leva o mesmo nome, uma das quatro que compõem a Comunidad Autónoma de Cataluña.

A divisão territorial atual, segundo o Plano Territorial Metropolitano, apresenta como Região Metropolitana de Barcelona a aglomeração que relaciona sete comarcas, L'Alt Penèdes, Baix Llobregat, Barcelona, Garraf, Marésme, Vallès Occidental e Vallès Oriental, com uma área total de 3.242,44 Km<sup>2</sup>. A comarca barcelonesa tem 144,62 Km<sup>2</sup>, é composta de cinco municípios, e a área municipal de Barcelona é de 97Km<sup>2</sup>. A população total da comarca, 2.226.913 hab<sup>140</sup>.

A Região Metropolitana de Barcelona apresenta uma população total de 4.841.365 hab., e a Comunidad Autónoma, uma população total de 6.995 000 hab. (2005). A comarca de Barcelona representa quase 50% da população total da Região Metropolitana, que por sua vez abriga 69,2% da população da Catalunya.



fig.69

Mapa de localização, destacando a Catalunya.  
fonte  
www.europa.eu

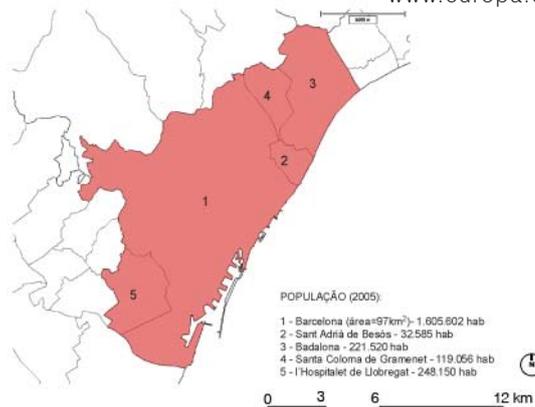


fig.70

Mapa da RM de Barcelona  
fonte  
GENERALITA de CATALUNIA



fig.71

Mapa da província e seus municípios  
fonte:  
GENERALITAT DE CATALUNIA

140 Dados estatísticos obtidos de <http://www.gencat.net/>

## Origens da cidade e do porto

Fundada pelos cartagineses na costa nordeste da Península Ibérica, Barcelona se desenvolve como porto no século XII, sob domínio romano. Sua condição geográfica, sem porto natural, exigia um aterro por motivos militares e comerciais, construído na baía.



**fig.72**

Porto de Barcelona no século XV  
fonte  
AUTIDAD PORTUARIA

A cidade se afastava do mar, com o aterro às margens. No século XV Barcelona se expande em direção ao mar e se abre um boulevard que orientaria o crescimento em direção ao porto, Las Ramblas. Além de configurar-se como a principal via da cidade, onde se instalariam tanto os edifícios públicos, como o mercado, edifícios religiosos e palácios dos comerciantes, as Ramblas logo se tornariam o acesso dos produtos da Catalunha a seu porto principal (MEYER, 1999).

A cidade segue pouco alterada pelo reinado dos Reis Católicos<sup>141</sup> durante todo século XV e o XVI. É no século XVII que a cidade volta a ter maior domínio sobre si mesma, com o governo da Catalunha mais autônomo durante o reinado de Felipe IV. As Ramblas são estendidas até o mar, o aterro antigo é substituído pelo muro do cais, que deu origem à frente marítima da cidade, Passeig de la Muralla del Mar. Ao longo deste passeio instalam-se edifícios administrativos e comerciais.

Durante o século XVIII a cidade sofre um duro controle do governo central. Dois fortes e a muralha mantêm a cidade sob controle. A expansão urbana é proibida, mesmo com o crescimento da população e a cidade fica confinada. Dentro da cidade é inserida uma “cidadela” medieval, constrói-se um novo distrito, externo à muralha, que posteriormente daria origem ao bairro de La Barceloneta (MEYER, 1999). Estes proje-



**fig.73**

Muralla del Mar, litografia, 1865. Ao fundo, o Forte de Montjuïc.

Fonte:

MEYER, 1999: 127 Mapa de Barcelona, 1806.

141 Isabel de Castela e Fernando de Aragão, os Reis Católicos, dão origem, com seu casamento em 1474, à unificação da Espanha em um reino único e fortemente centralizado.

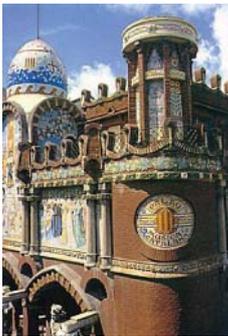


**fig.74**  
Vê-se a muralha, a cidadela à direita e o bairro de La Barceloneta  
fonte  
MEYER, 1999:88

tos, de caráter militar, definem grande parte do que é hoje a área antiga da cidade. No século XIX, com a prosperidade da indústria catalã<sup>142</sup>, diminui o controle nacional sobre a cidade, ao mesmo tempo em que a explosão populacional (NEL.LO, 2001)<sup>143</sup> tornava inevitável extrapolar os limites da muralha medieval. Como toda a Europa, Barcelona sofre uma série de epidemias e projetos de expansão começam a surgir para a cidade. As primeiras iniciativas externas à muralha são o Passeig de Gràcia, a extensão

da Rambla no sentido do interior, a Ronda, na costa, e o novo caminho do cemitério, ao norte.

Na segunda metade do XIX, tanto a cidadela como a muralha são destruídas. Este período se caracteriza por um crescimento urbano paralelo a uma afirmação cultural catalã, identificada a uma cultura europeia vanguardista (MEYER, 1999) distante do resto da Espanha, e que culminaria num movimento singular, o Modernismo Catalão<sup>144</sup>. Politicamente, a cidade se alinhava aos centros europeus, muito mais do que ao resto da Espanha, e foi palco de movimentos nacionalistas ligados à esquerda incipiente e, mais diretamente, ao anarquismo. O anarquismo catalão foi um movimento a parte nos primeiros anos do século XX, e teve papel importante na Guerra Civil espanhola que precedeu a I Guerra Mundial.



**fig.75**  
Detalhes do Palau da Musica, exemplo do Modernismo Catalão.  
Fonte:  
PALAU DA MUSICA

142 A indústria têxtil catalã é a principal responsável pelo processo de industrialização espanhol, e colocará Barcelona na vanguarda das cidades europeias no início do século XX.

143 NEL.LO, O. **Ciutat de ciutats**. Barcelona: Empúries, 2001.

144 A expressão no âmbito da arquitetura do modernismo catalão é principalmente a obra de Antoni Gaudí, ainda que muitos outros arquitetos da época tenham deixado diversas contribuições, como Domenech, Montaner e Coderch.



**fig.76**

Detalhes do Palau da Musica, exemplo do Modernismo Catalão.

Fonte:

PALAU DA MUSICA

### **O Plano de Cerdà**

Assim como vimos em Roterdã, as mudanças do século XIX têm muitos efeitos sobre o urbanismo europeu. A influência do socialismo utópico se combina à necessidade da cidade de adequar-se aos padrões da modernidade e de identificar-se com as demais cidades européias. O modernismo catalão também retrata esta busca. Os novos meios de transporte, a iluminação pública e a salubridade passam a fazer parte da pauta de uma cidade que concentra a população catalã e mesmo espanhola que se urbaniza, já que este seu centro industrial é incipiente.

Em 1859 organiza-se um concurso, promovido pelo conselho local, para um plano de expansão, que tem como projeto vitorioso o de Antoni Rovira i Trias. Por intervenção do governo central, entretanto, o plano adotado foi o de Ildefonso Cerdà<sup>145</sup>. A principal diferença entre os dois planos estava na orientação do crescimento: enquanto o de Rovira se orientava pelo centro da cidade, em vias concêntricas de modo a preservar a relação da cidade com o mar, o de Cerdà se orientava ao interior e ao norte, segundo o padrão ortogonal pelo qual é tão famoso. O plano se desenvolve a partir de vias ortogonais derivadas dos eixos já existentes da cidade, o que proporciona integração ao que seria posteriormente a comarca de Barcelona (barrios de Gràcia y de Clot). Duas vias diagonais estruturadoras completam o desenho da malha. No plano, o centro antigo seria apenas mais um bairro, e, teoricamente, logo seria preterido pela cidade nova, ao norte. A frente marítima não fazia parte

---

<sup>145</sup> “Os historiadores jamais chegaram a uma resposta satisfatória ao porquê da intervenção do governo espanhol ao ordenar à municipalidade a implementação do plano de Ildefonso Cerdà”. MEYER, H. op. cit., 1999. Pg.135.

**fig.77**

Plan Cerdà, 1859  
fonte:  
MEYER, 1999:136



do detalhamento do plano, e a ferrovia ao longo da costa norte dificultava sua integração à cidade. A conexão entre a cidade e o mar idealizada por Cerdà aconteceria a partir da vista do mar de todas as vias perpendiculares (MEYER, 1999).

O projeto de Cerdà não chega a ser realizado por completo. A área em que houve maior interesse para expansão foi aquela próxima ao já estabelecido eixo Gràcia, e com as características de boulevard que mantém até hoje. Assim como em Roterdã, cabe à iniciativa privada selecionar as áreas de expansão, determinando o que seria executado, ou não, do plano.

A intervenção estatal se restringira à realização do concurso e, em parte, da abertura de algumas vias, ficando a cargo da iniciativa privada a aquisição das áreas e a construção dos edifícios. Nos primeiros anos de 1900 o bairro do Ensanche foi erguido segundo o plano de Cerdà nas imediações de Gràcia, porém ao norte os espaços seguiram vacantes, com exceção de algumas indústrias que já começavam a se instalar ao longo da ferrovia. A conexão com o mar não aconteceu. O parque da Ciutadella, instalado na área da cidadela medieval, em breve se tornaria uma barreira entre a cidade e a zona industrial (MEYER, 1999).

O porto de Barcelona, não tem o volume ou o trânsito de Roterdã, e portanto não cresce com a mesma velocidade. Assim como naquela cidade, a separação das autoridades portuárias dos órgãos de ordenação urbana, com a criação de uma autoridade portuária federal (Port Autonom), interfere na relação com a cidade, alienando-a de sua frente marítima.

Ainda assim o porto se expande, embalado pela expansão industrial e pelo comércio com o Novo Mundo. A tecnologia leva a atividade portuária a se reestruturar, mesmo que de forma incipiente, e é preciso adequar a cidade e o porto aos novos meios de transporte: a ferrovia e o navio a vapor.

A nova estação ferroviária, Estació França, abrigava a entrada principal da cidade, integrada à área portuária e a La Barceloneta, com praias urbanizadas. Era a

cidade moderna. Tanto a antiga cidadela como o forte de Montjuic deram lugar a parques urbanos, inaugurados em imponentes Exposições Internacionais. O passeio marítimo Passeig de Colon, a Rambla e o Parc de la Ciutadella, adornados com palmeiras imperiais, criavam o cenário da cidade para a Feira Internacional de 1888. Em algumas décadas o de Montjuic abrigaria a Feira de 1929 (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991)<sup>146</sup>.



**fig.78**

Imagem de Barcelona em 1888. Em primeiro plano o parque da cidadela.

Fonte

AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1988.

### **Século XX. A industrialização e as barreiras entre porto e cidade**

A expansão industrial viria, porém, como em toda parte, a interferir neste cenário, bem como na atividade portuária.

Na virada do século, para a expansão do porto<sup>147</sup>, a autoridade portuária constrói novos cais o Moll de la Fusta, e o Moll de Espanya. Executam-se obras de dragagem e outras reformas (PORT DE BARCELONA). Nas primeiras décadas do século XX as atividades industrial e portuária são celebradas como eventos e atrações turísticas, como fica claro pela implantação do teleférico desde Barceloneta até o topo do Montjuic para a Feira de 1929 (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991).

Ambos os cais em breve estariam repletos de armazéns e equipamentos essenciais, mas que privariam a cidade por muito tempo de sua frente marítima. A ferrovia tornava-se, junto com as novas instalações, uma barreira entre porto e cidade. Enquanto o porto se expande em direção ao sul, a costa norte é progressivamente ocupada por distritos industriais. É com o pós-guerra que os conflitos cidade-porto começarão a se intensificar, sobretudo durante os anos de ditadura que sucedem a guerra civil de 1936.

---

<sup>146</sup> AJUNTAMENT DE BARCELONA. La Rehabilitació de la Ciutat Vella **Barcelona, Metropolis Mediterránea**, Quadern Central n°18, 1991.

<sup>147</sup> . Port de Barcelona, história. [www.apb.es/es](http://www.apb.es/es)

## Conflitos sociais e Modernismo

Os anos que precedem a Guerra Civil se caracterizam por uma forte tendência socialista na Espanha, marcadamente na Catalunha.

Em consonância com o resto da Europa, afluirão nas primeiras décadas do século XX os movimentos sociais em resposta às condições precárias da cidade em crescimento constante. As iniciativas do fim do XIX são pouco eficazes e ficam em grande parte a cargo da iniciativa privada. O liberalismo havia criado em Barcelona situação semelhante à das grandes cidades européias na virada do século. A cidade passa a ser vista como elemento negativo, à medida que retira a população do campo e cria aglomerações insalubres e perigosas no meio urbano. Começa a surgir a ideologia que predominaria até os anos 1970 na Catalunha, avessa à concentração urbana, mas que sempre fracassa em contê-la (NEL.LO, 2001). Exalta-se a vida no campo.

A corrente que se opunha à exaltação ao campo, sucessores de Cerdà, ganha força após a Primeira Guerra, e se envolve profundamente com os princípios do Movimento Moderno, que tiveram grande penetração em Barcelona.

180

Em 1934, o recém formado grupo GATPAC<sup>148</sup>, elabora um plano para a cidade. O grupo tinha, à época, apoio político da Generalitat e de seu presidente, Francesc Macià, responsável por contratar Le Corbusier como consultor do projeto. O plano ficou conhecido como Plan Macià.

Baseado na malha do plano de Cerdà, este plano segue as características de homogeneidade e ausência de hierarquização do anterior. A principal referência dele, à frente marítima, é o projeto de um aterro que abrigaria uma extensão da retícula, com novos edifícios de habitação e equipamentos coletivos, grandes blocos característicos dos projetos urbanos de Le Corbusier (MEYER, 1999). A Guerra Civil impossibilitou totalmente a implantação do novo plano, acabando com o suporte político do GATPAC (MONTANER, 1995). Nas décadas posteriores, sob o regime ditatorial, a cidade foi deixada à mercê de investimentos privados, expandiu-se em novos distritos sem maior intervenção de planejamento, e a orla se voltou totalmente para as atividades do porto e da nova Zona Franca, ao sul. Uma via expressa ligando as duas áreas industriais separou por completo a cidade do mar.

---

148 Grup d'Arquitectes i Tècnics Catalàns per al Progrés de l'Arquitectura Contemporània, vertente catalã do CIAM. MONTANER, J. M. op. cit., 1995.

## O segundo pós-guerra e os anos do franquismo

Com a intensificação do processo de urbanização após a Segunda Guerra Mundial, grandes contingentes populacionais do meio rural espanhol seguem para as cidades acompanhando o crescimento industrial. Entre 1950 e 1960 a Catalunha passará por um processo de adensamento urbano, tornando-se uma das mais importantes regiões industriais do país. Este fator econômico levava a um aumento alarmante de população em Barcelona<sup>149</sup>, acompanhado de um crescimento imobiliário desordenado e altamente especulativo, aproveitando-se do aumento da renda per capita da cidade. Em termos regionais, Barcelona passa a ser vista como um problema, tanto por sua urbanização interna e pelo surgimento de cidades satélites, como pelo esvaziamento das áreas rurais que provocava. (NEL.LO, 2001).

Durante a década de 1950 as antigas áreas industriais ao norte perdem seu valor imobiliário e entram em decadência, com a expansão da indústria que acompanha o porto em direção ao sul da cidade. O avanço do porto ao sudeste o leva a ultrapassar a montanha de Montjuic; em 1966 tem início a construção de um porto interior, no Delta do Llobregat (PORT DE BARCELONA). Em meados dos 1960 a área ao norte do antigo parque da Ciutadella, conhecida como Poble Nou, e a Barceloneta se encontram totalmente decadentes, tomadas por ocupações irregulares e construções abandonadas. A cidade estava impedida de relacionar-se com a costa.

No fim da década de 1960 há uma retomada do planejamento intra-urbano e certa crítica ao planejamento moderno, em consonância às internacionais. A discussão é retomada encima da crítica ao GATPAC e da defesa de uma arquitetura, e de um urbanismo mais catalão. As figuras<sup>150</sup> que instalam esta discussão acadêmica estarão à frente, após a morte de Franco<sup>151</sup>, das idéias postas em prática na cidade a partir da década de 1980. O principal foco das discordâncias entre as propostas institucionais e os urbanistas da Politècnica era a relação da cidade com a orla marítima.

---

149 Na década de 1960 a Região Metropolitana de Barcelona já tem 2,5 milhões de habitantes, e, até 1975, passará a 4 milhões. Nos 20 anos que se seguem, a população vai aumentar apenas em 200.000 hab. Nel.lo, O. op. cit., 2001.

150 Arquitetos como Oriol Bohigas, Manuel de Sola-Morales e Joan Busquets, responsáveis pelos departamentos de arquitetura e urbanismo da Politècnica de Catalunha.

151 O General Franco morre em 1975, pondo fim à ditadura na Espanha.

Em 1967 é elaborado o Plan Ribera, que propunha a transformação da antiga zona industrial. Neste, a manutenção da linha férrea e da via expressa entre a cidade e a costa tornavam difícil a reintegração da orla (MEYER, 1999). Com a presença quase certa do projeto no Plano Municipal em elaboração, uma reação a ele é coordenada pelo Colégio de Arquitetos da Catalunha, através da elaboração de um plano alternativo.



**fig.79**

Plano alternativo ao Plan Ribera. Laboratório de Urbanismo, 1967.

Fonte:

MEYER, 1999: 144

O embate entre os dois projetos materializava o debate teórico entre os defensores e os críticos da herança do GATPAC, debate que em grande parte tratava da maneira como a cidade deveria lidar com suas estruturas urbanas, fossem as herdadas do processo de urbanização, fossem as novas

que a cidade requeria.

Ambos os planos permaneceriam no papel, já que o Plan General Metropolitano (PGM) aprovado em 1976, tinha caráter territorial mais amplo e não detalhava intervenções para o intra-urbano, restringindo-se a uma série de eixos viários destinados a melhorar a acessibilidade no âmbito metropolitano. (NEL.LO, 2001)

Segundo Nel.lo, (2001), no fim da década de 1970, a necessidade de expandir a infra-estrutura viária, como havia sido estabelecido pelo PGM, era o principal interesse do governo da Generalitat. No âmbito municipal, em que os socialistas conseguem a maioria a partir de 1979, a necessidade apontada é a retomada do espaço público e a identificação dos cidadãos com este, que se havia perdido nos anos do franquismo.

Mesmo com as diferentes prioridades do governo local e da Generalitat, ambos sabiam que a cidade não poderia prescindir de um melhor sistema de transportes, sobretudo rodoviário. Se, do ponto de vista econômico, a infra-estrutura viária deveria melhorar as conexões do complexo industrial agora inserido no contexto da Comunidade Econômica, do ponto de vista social era preciso oferecer à enorme periferia melhores acessos à cidade. Já no fim da década de 1970<sup>152</sup> a questão me-

---

<sup>152</sup> É característica a publicação em 1977 de trabalho sobre a questão territorial (“Macrocefalia barcelonesa o ciudades catalanas?”) pelo urbanista Joan Busquets, profundamente envolvido com as discussões acadêmicas sobre o intra-urbano barcelonês

tropolitana se tornava o foco principal das discussões territoriais. As vias de acesso deveriam resolver os problemas patentes de circulação de toda a região. Havia que integrar as diferentes lógicas, uma vez que o Plano de 1976 já se encontrava em execução, e mesmo o governo municipal sabia de sua urgência por questões econômicas de sobrevivência da cidade (MEYER, 1999).

### **A década de 1980. Redemocratização e políticas sociais. Projetos urbanos e novas centralidades**

Entre 1980 e 1983, 62% do orçamento municipal foi destinado a obras públicas. A idéia central da década de 1980 para o planejamento urbano de Barcelona concentra-se em ir “do plano ao projeto”(MEYER, 1999). Para tal foi criado um departamento em separado na administração pública, o Departamento de Projetos Urbanos, responsável pela elaboração e pela execução dos projetos. A partir de então tendeu-se a um planejamento fragmentado e setorial, com menor ênfase no território.

O contexto internacional da divisão internacional do trabalho, a descentralização da produção, a flexibilidade das relações trabalhistas e a nova dinâmica do comércio também influenciavam a urbanização catalã. Os postos de trabalho no setor industrial diminuía, em parte sendo compensados pelo terciário. Entre 1975 e 1995, Barcelona perdeu cerca de 380.000 empregos industriais, perdas compensadas em parte pelos 250.000 criados no setor de serviços. Em 1996, a indústria representava 32,8% do emprego na região metropolitana, e apenas 22% na cidade de Barcelona, e o terciário, 60,2%, próximo da média europeia (NELLO, 2001). Com a entrada no mercado comum europeu, a recessão estatal foi adiada na Espanha e financiamentos do bloco incentivavam altos investimentos em infra-estrutura, assim

**fig.80**

Poble Nou, década de 1980

Fonte

MEYER, 1999:143

**fig.81**

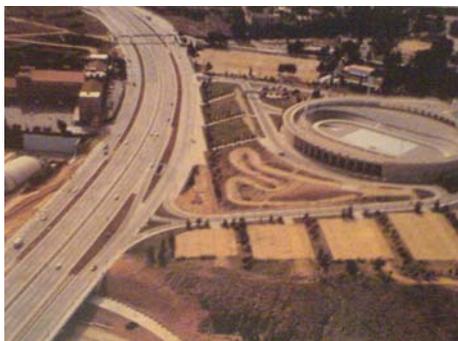
Edifícios do centro de Barcelona na década de 1980

Fonte:

AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1988

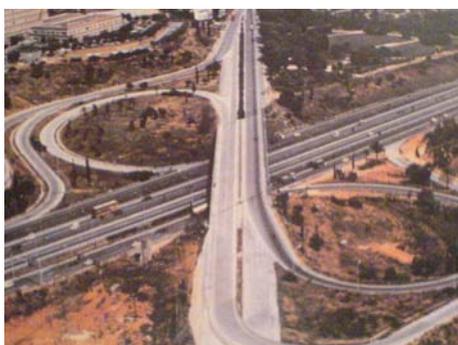


e ligado aos projetos das décadas posteriores. BUSQUETS, J. *Macrocefalia barcelonesa o ciudades catalanas?*. In: **Ciudad y Territorio**, Madrid: 1977.



**fig.82**

Novas vias expressas no contexto do Pla General.  
 Fonte: AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991.



A integração entre projetos de infra-estrutura e espaços públicos é destaque nas iniciativas públicas barcelonesas entre meados dos 1980 e princípio dos 1990. A relação com as áreas portuárias era patente, assim como como os novos eixos viários. Caracteriza grande parte dos projetos uma certa dualidade de escalas, garantindo transições entre a escala da infra-estrutura e a escala local, do bairro, do cotidiano, que Meyer (1999) caracteriza como coerência funcional e espacial.

As iniciativas da época foram reunidas em meados da década de 1980 num documento único pelo Departamento de Projetos Urbanos sob o título de *Áreas de Nova Centralitat*<sup>153</sup>, áreas de novas centralidades. Duas das novas áreas destinadas a criar novas centralidades seriam implantadas na

orla: o porto histórico, então em desuso, combinado com a antiga área industrial de Poble Nou e a área no encontro da Via Diagonal com o mar, local do aterro sanitário. Seguindo o princípio de integrar a infra-estrutura viária aos novos espaços públicos, a via expressa ao longo da orla formaria parte de um complexo de espaços urbanos de escala municipal (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991).

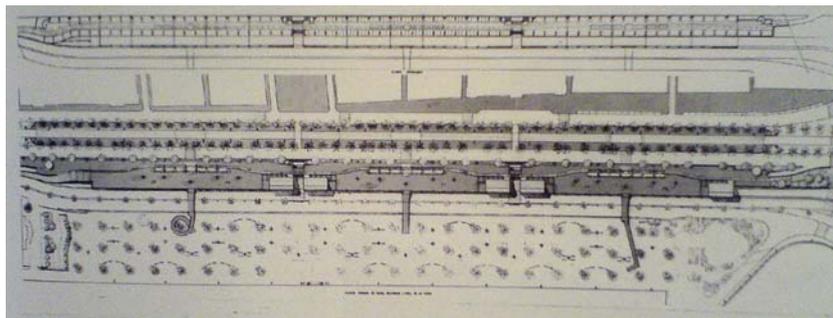
O primeiro desenvolvimento seria o do porto, dividido em quatro projetos.

O projeto para o Moll de la Fusta foi levado a cabo através de um acordo entre a cidade e o Port Autonom. A autoridade portuária impôs como condição sua permanência no controle da área e a manutenção e ampliação da via expressa. A solução em níveis encontrada pelo projeto foi capaz de distinguir os dois usos e escalas, criando um espaço público coerente e integrado à orla sem prejudicar a importante

<sup>153</sup> Os projetos para a reurbanização da orla marítima foram reunidos no documento *Pla Especial d'Ordenació de la Façana al Mar de Barcelona*, aprovado em 1986 pelos órgãos municipais. AJUNTAMENT de BARCELONA. **Barcelona Metropolis Mediterranea, Quadern Central N. 9**, 1988.



**fig.83**  
Àrees de Nova Centralitat.  
fonte:  
MEYER, 1999:170



**fig.84**  
Projeto do Passeig Colón e Moll de la Fusta.  
fonte:  
MEYER, 1999:170

conexão viária; a posição dos dois diferentes níveis fazia referência à antiga situação da cidade do século XIX, sobre o cais, criando um passeio ao longo da orla

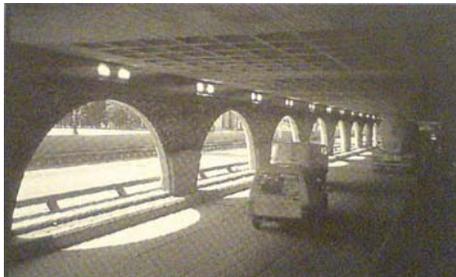
A relação entre a cidade e o porto na década de 1980 passa por mudanças importantes, não apenas em relação à área do porto antigo, mas também quanto à dinâmica do porto novo. As expansões são constantes, e a necessidade de planejamento da atividade portuária se torna crucial para a inserção da Espanha no comércio internacional. Em 1986 o Port Autonom estabelece o Plan Estratégico del Puerto de Barcelona, a partir do qual novas áreas são projetadas em direção a Baix Llobregat (PORT DE BARCELONA). O que caracteriza o redirecionamento do

**fig.85**

Avenida perimetral.

fonte

MEYER, 1999: 147



**fig.86**

Detalhe dos arcos da avenida perimetral.

fonte:

AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991.



porto não é a questão espacial diretamente, mas os conceitos de integração modal e logística, de comunicação e serviços que deveriam ser oferecidos com o propósito de atrair empresas relacionadas à navegação. O porto se propõe a ser o “hub” do Mediterrâneo. Estas questões terão fortes implicações no planejamento urbano e estarão diretamente ligadas ao redirecionamento dos projetos da próxima década, seja no porto novo, seja no antigo.

### Redirecionamentos da década de 1990

Com o sucesso da primeira implantação dos projetos, como no Moll de la Fusta, combinado à escolha de Barcelona como sede das Olimpíadas de 1992<sup>154</sup> e ao sucesso dos projetos realizados para os jogos, o projeto do porto foi redirecionado e, em 1988, tem início a elaboração do Plan Estratègic Econòmic i Social de Barcelona. Novas diretrizes são introduzidas para a orla, coordenadas ao plano da autoridade portuária, responsável legal e proprietária das áreas de cais. Prevê-se a construção de um grande complexo no Moll de Espanya, para atividades de lazer. A partir de então há uma inflexão no sentido de atrair a iniciativa privada para o projeto.

Vimos no 3.1 como Arantes (2000) caracteriza o caso de Barcelona como uma transição. É justamente a combinação destas iniciativas precedentes de cuidado com a integração das diferentes escalas e de planejamento a longo prazo que sustentaram o sucesso dos projetos que se seguiram. A difusão do modelo estratégico, entretanto, tendeu a desconsiderar as etapas precedentes.

---

154 A cidade é escolhida como sede das olimpíadas em 1986.

Outros projetos previstos no plano das novas centralidades sofreram alterações no decorrer da década de 1990 para se adequarem aos investimentos privados, principalmente referentes à manutenção dos estabelecimentos comerciais existentes, que foram eliminados (MEYER, 1999).

A nova praia urbana de La Barceloneta foi um dos projetos mais significativos para a cidade: recebeu tratamento em detalhe e resultou em integração total do tecido urbano com a nova praia.



**fig.87**

Detalhe do plano, 'Ciutat Vella'. Em rosa, o porto antigo.

fonte:

AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991

O projeto para Poble Nou foi orientado para a infra-estrutura dos Jogos Olímpicos de 1992 e resultou num bairro totalmente novo na orla norte da cidade. Criou-se uma infra-estrutura de comunicações destinada a permanecer para a cidade. Grandes aportes financeiros eram oferecidos pela Comunidade Económica Européia para provimento de infra-estrutura nos diversos países e a Espanha foi beneficiada com

a possibilidade de executar diversas obras nesse sentido, fato também ressaltado por Arantes (2000). Isto permitiu a construção de obras importantes, como o rebaixamento da ferrovia e do anel viário<sup>155</sup>. Neste trecho instalou-se uma marina, restau-



**fig.88**

Redirecionamentos do projeto

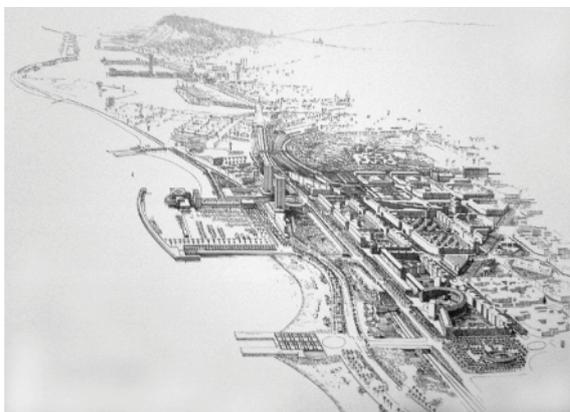
fonte:

AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991

155 Ainda assim, parte do rebaixamento da infra-estrutura viária previsto no projeto foi inviabilizada por falta de verbas, levando a alterações significativas no resultado final, principalmente no que se refere à integração do novo bairro com o mar. Meyer, H. op. cit., 1999. Pg, 168.



**fig.89**  
Em primeiro plano o Moll d'Espanya e, ao fundo, instalações do porto novo.  
fonte:  
MEYER, 1999:63



**fig.90**  
Vista aérea do projeto, ao fundo, o porto antigo.  
fonte:  
AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991

rantes e bares. O complexo é marcado por duas torres de gabarito significativamente maior que o de toda a cidade à época, motivo de polêmica durante a implantação.

Quanto às habitações, a princípio serviriam ao alojamento dos atletas e posteriormente seriam vendidas e destinadas a habitação social. Esta expansão não aconteceu, e muito se debateu se o projeto foi o responsável pela valorização excessiva e elitização da Villa Olímpica, principalmente após a diminuição para apenas algumas quadras do que fora projetado para todo o bairro. A recuperação da orla de Poble Nou e a infraestrutura instalada dariam fôlego ao projeto chave do governo municipal de Barcelona dos anos 1990, o complexo tecnológico “@22”, a ser instalado no antigo distrito industrial.

Diversos outros projetos urbanísticos, desde pequenas intervenções a sistemas de parques e grandes infra-estruturas viárias, foram realizados ao longo da década de 1990 e nos anos mais recentes, encadeados ao plano original das novas centralidades e alterações posteriores.

Com a revisão do Plano Estratégico, um projeto controverso foi levado a cabo a partir do ano 2000, visando impulsionar a renovação urbana de extensa área, nas quais estavam usos complicados como a depuradora de lixo da cidade e uma usina termoelétrica. Este projeto de todo um bairro novo foi impulsionado pela realização do Fórum 2004, evento criado com objetivo específico de alavancar o setor imobiliário na região. Alvo de críticas por parte dos urbanistas, o projeto acompa-

nha de certa forma a tendência já iniciada na década precedente de caracterizar a cidade como voltada ao terciário. Muitos méritos do projeto, porém, foram destacados, particularmente no que se refere ao manejo dos recursos naturais e à sustentabilidade, já que permitiu a compatibilização dos antigos usos com as atividades urbanas mais valorizadas.



**fig.91**  
**fig.92**

Restaurações pontuais no interior dos bairros.

fonte:

AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1991

Do ponto de vista sócio-econômico, é possível fazer algumas ressalvas ao processo de urbanização acarretado pelo planejamento urbano recente da cidade de Barcelona, ressalvas estas que não lhe tiram o mérito, e também que em parte são resultado de questões mais abrangentes do que o âmbito local, mas que devem ser consideradas para caracterizar as relações intra e extra-urbanas.



A dispersão da urbanização desde o início dos anos 1990 se deu na Catalunha, assim como em grande parte das regiões mais urbanizadas da Europa e em certa medida de todo o mundo. Na Região Metropolitana de Barcelona, entretanto, esta se caracteriza principalmente pela valorização do solo urbano, em especial do mercado habitacional.

Nel.lo (2001) aponta que o principal fator de mobilidade, que fez com que a cidade perdesse população para as demais áreas de região metropolitana, foi o mercado habitacional e coloca que “na cidade de Barcelona, onde se concentram os preços mais elevados, o preço por m<sup>2</sup> de solo construído em habitação nova passou de 70.000 pessetas em 1986 a 203.000 ptas em 1991. (...) o preço da habitação nova se situava, em meados do ano 2000, por volta das 400.000 pessetas o m<sup>2</sup>”(NEL. LO, 2001: 103). As medidas corretoras dos órgãos públicos contidas nos Planos Nacionais de Habitação de 1992 e 1995, Pla Nacional de Habitage, tiveram pouco resultado por sua aplicação escassa nas áreas centrais.

## O Porto de Barcelona

O porto de Barcelona, atualmente segundo maior porto espanhol em movimentação de carga absoluta e o terceiro em movimentação de contêineres, é o que movimenta produtos de maior valor agregado. Sua área total é de 828,9Ha, com 20Km de cais e atracadouros, e canais de acesso com calados de 16m (acesso sul) e 11,5m (acesso norte) de profundidade (PORT DE BARCELONA).

**fig.93**

Imagem de satélite de Barcelona destacando seu porto

fonte:

GENERALITAT DE BARCELONA



**fig.94**

Mapa do Porto de Barcelona

fonte:

AUTORIDAD PORTUARIA



190

A respeito do porto, o que se pode afirmar é que a relação com a área portuária se torna cada vez mais tema regional, com a mudança paulatina do porto em direção às áreas disponíveis ao sul e, finalmente, com a mudança de uso de toda a zona portuária tradicional, hoje relacionada apenas a atividades de transporte de passageiros e turismo. Os projetos das décadas de 1980 e 1990 em Barcelona tiveram pouca relação com a questão portuária além do aproveitamento das antigas áreas e parte das instalações, uma vez que o porto deixou o centro e tem se desenvolvido como uma estrutura à parte, cujos rumos de expansão física pouco se relacionam com o tecido urbano da cidade. Sua integração esteve relacionada à compatibilização de infra-estrutura de acessos dos diversos modais e os usos locais do espaço público, na qual o planejamento foi exemplar. A inflexão da década de 1990 resultou num distanciamento do planejamento destas questões, e foi crucial para o distanciamento da cidade e do porto. O projeto de integração do Baix Llobregat (BORJA & DE FORN, 1996)<sup>156</sup>, ainda do início da década, e que procurava desen-

<sup>156</sup> BORJA, J. & FORN, M. *Políticas da Europa e dos Estados para as Cidades*, In. **Espaço e Debates**, n.39, 1996

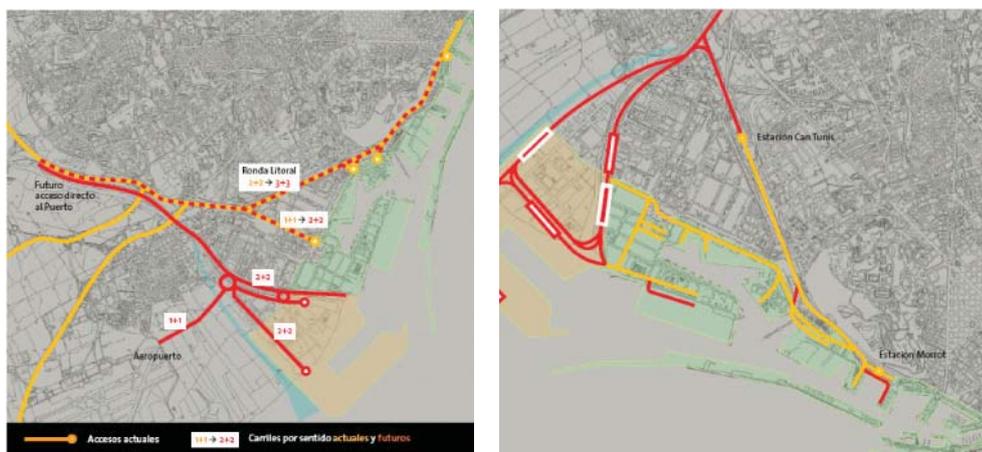
	Granéis líquidos	Granéis sólidos	Carga geral			total	TEUs
			containerizada	convencional	total		
Bacia de Algeciras	21.447.071	2.652.263	35.391.361	4.076.322	39.467.683	63.567.017	3.179.300
Barcelona	12.530.921	4.051.927	19.928.810	7.325.187	27.253.997	43.836.845	2.071.481
Valencia	1.380.287	6.360.690	26.406.405	6.714.623	33.121.028	40.862.005	2.409.821

**tab.17**

Movimentação dos principais portos espanhóis 2005 (em toneladas)  
 fonte: AUTORIDAD PORTUARIA

volver a região onde se insere o porto em operação atual, foi deixado em segundo plano ao longo da década e mesmo na seguinte. Em seu lugar foram priorizados os empreendimentos ligados ao capital imobiliário, como no caso do bairro novo junto ao fórum.

Ainda assim, o projeto de Barcelona foi responsável pelo modelo de intervenção seguido por grande parte das cidades portuárias em todo o mundo, citado como exemplo de integração cidade-porto. Como caracteriza Compans (2004: 57)<sup>157</sup>: “A análise das políticas de recuperação de zonas centrais revela que as teorias do urbanismo apenas repercutem na prática das intervenções públicas quando adequadas às aspirações e às demandas do sistema político e das elites dirigentes locais”. A análise parece também ser válida para o caso de Barcelona.



**fig.95**

Conexões viárias e expansão (marrom) da zona portuária contidas na revisão do Plano Estratégico do Porto de Barcelona. A área do porto atual deve dobrar no sentido de Hospitalet de Llobregat.

fonte:

AUTORIDAD PORTUARIA

157 COMPANS, R. . *Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: Experiências nacionais e internacionais*. In: COMIN, A., SOMECK, N. (Org.). **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo: PMSP/CEBRAP, 2004.



### 3.2.3 Buenos Aires

A Cidade autônoma de Buenos Aires, capital argentina, está localizada dentro da província de Buenos Aires, cuja capital é La Plata, e cuja extensão territorial é de 307.571 Km<sup>2</sup>, 8,2% do território argentino. Como distrito federal porém, não se enquadra administrativamente como parte dela, tendo autonomia. A população total da província é de 13.760.969 habitantes, conforme dados de 2001, o que representa 38,61% da população do país.

A população da cidade de Buenos Aires é de 2.776.138 hab. e ocupa uma área de 202 km<sup>2</sup>. A mancha urbana que caracteriza a metrópole extrapola, em muito, os limites político-administrativos e atinge ao todo mais 26 municípios. A cidade e seu entorno metropolitano representam, com seus mais de 3.600 Km<sup>2</sup>, uma porcentagem pequena da superfície total do país: menos de 0,15%. Em que pese seu escasso território, esta concentra 13% da população total, com 12,8 milhões de habitantes e sua densidade populacional é de 2.390 hab/Km<sup>2</sup>. Sua importância econômica é também notadamente superior



**fig.96**

Localização de Buenos Aires no mapa da Argentina

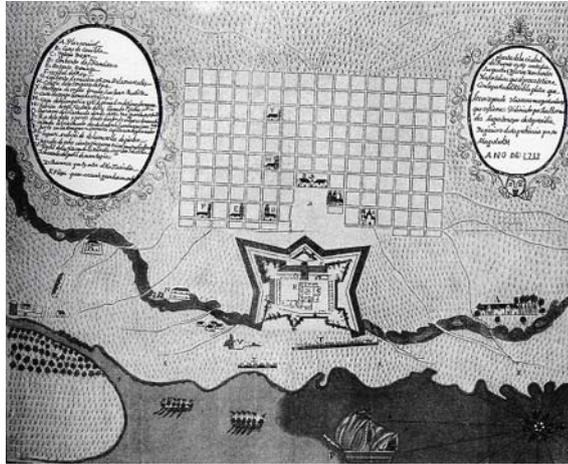
fonte:

CIUDAD DE BUENOS AIRES

à extensão geográfica, já que sua economia constitui 40% do Produto Interno Bruto do país (GOB. ARGENTINA)<sup>158</sup>. A região metropolitana como divisão administrativa é um tema ainda em discussão, presente entre no Plano Estratégico 2010, em elaboração desde 2006.

158 Informações compiladas do site oficial do governo argentino. [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)





**fig.99**  
Plano para a cidade, 1713  
fonte  
VARAS, 1997: 19

posição de destaque a Plaza Mayor e os edifícios<sup>160</sup>. Como elementos complementares, instalar-se-iam o forte, construído em 1725, e, em seguida, o cais, para facilitar a atracação e o difícil controle das margens do rio. públicos, em geral administrativos e religiosos. A expansão da vila colonial deveria acontecer com

a simples extensão ininterrupta da retícula. A planície do Prata oferecia situação ideal à implantação descrita, e foi bastante simples a adequação ao plano (VARAS, 1997)

Sem maior importância estratégica e construído tardiamente, o forte seria demolido no século XIX, para dar lugar à construção mais simbólica da atividade comercial, que ganha destaque com a independência e o fim dos monopólios: o edifício da Aduana.

A construção do cais tem início em 1755 e nas duas décadas posteriores são elaborados mais de 50 projetos para o porto.

No fim do século XVIII e início do XIX, Buenos Aires cresce em importância como porto comercial, de onde saíam as exportações de carne bovina, uma vez que a principal atividade econômica da colônia era a criação de gado. “O Porto de Buenos Aires mostrava-se estratégico para os novos circuitos mercantis. Por esse motivo, as potências em ascensão – sobretudo a Inglaterra – desenvolvem, com sede em Buenos Aires, um tecido de relações comerciais feitas na base do contrabando e pressionam a Espanha para liberar o uso desse porto aos demais países” (SILVEIRA, 2003: 18). Ao longo do século XIX a cidade vai progressivamente concentrando atividades administrativas e comerciais e ganhando destaque entre as demais cidades argentinas, até se tornar capital.

O processo de urbanização tem certa expansão, impulsionado pelas sociedades comerciais “criollas” e inglesas. Como em toda a América Latina, o século XIX, particularmente a segunda metade, será marcado pelo crescimento urbano e pelo aumento do comércio, caracterizado por um modelo liberal de agro-exportação

160 VARAS, A. (org.) **Buenos Aires Metropolis. Un estudio experimental sobre modelos del espacio público durante los procesos metropolitanos intensivos.** Buenos Aires: Universidad de Palermo, Universidad de Harvard, Universidad de Buenos Aires, 1997.

dependente da economia britânica, não apenas na Argentina<sup>161</sup> mas em todas as ex-colônias. Buenos Aires passa a ser o principal porto nacional, e a capital da nação <sup>162</sup>.

A modernização da cidade se dará também segundo um padrão clássico das cidades latino-americanas, com a instalação da ferrovia, a construção de edifícios marcantes relacionados à atividade comercial, a consolidação do porto, sempre financiada pelo capital inglês. Em

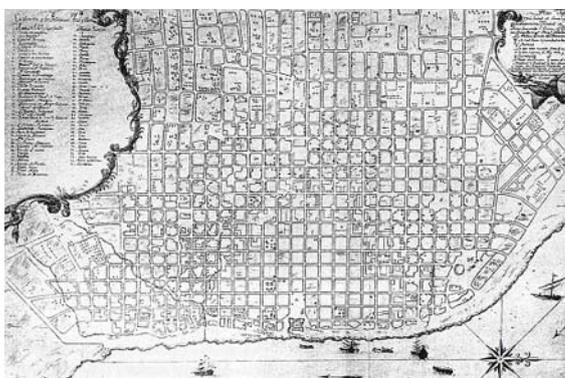


**fig.100**

Litografia da vista da cidade pelo mar, 1880

fonte:

CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, 1991: 29



**fig.101**

Planta da cidade no século XIX

fonte

VARAS, 1997

1855 se constrói o primeiro cais destinado ao terminal de passageiros e, em 1857, o prédio da Aduana. Com a abertura da Plaza de Mayo está composta a frente fluvial da cidade na virada do século. A relação direta entre o porto, a aduana e a ferrovia, leva a implantações próximas destes equipamentos e edifício, fato que contribuirá para a separação da cidade e da frente fluvial, já que a linha férrea, combinada ao sistema rodoviário do século seguinte, se tornariam uma barreira visual e física entre cidade e rio.

O porto vai-se constituindo ao longo desta segunda metade de século, assim como a cidade moderna, com os novos bondes, os



**fig.102**

Terminal de Passageiros

fonte

VARAS, 1997

161 A Argentina se torna nação independente da Coroa espanhola e institui um regime republicano em 1816.

162 “Por último, cabe agregar que em 1826, Buenos Aires fue declarada Capital de la Nación, siendo asiento de las autoridades nacionales y provinciales, con excepción del período en que ésta última se separó de las restantes, agrupadas en la Confederación Argentina con capital en Paraná”. Site oficial do governo da Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

navios a vapor, os escritórios e hotéis. Buenos Aires sofre forte influência, não apenas neste período mas por todas as primeiras décadas do século XX, do urbanismo francês. Em 1886 é construído oficialmente o Puerto de Buenos Aires, projeto do engenheiro Eduardo Madero, e que leva seu nome. Surgia o Puerto Madero. Em 1898 abre-se a Dársena Norte (VARAS, 1997), completando as instalações

Assim como ocorreu com o plano do porto de Roterdã, o crescimento do comércio e as determinações tecnológicas fizeram com que, algumas décadas após a construção, o porto já estivesse ultrapassado, criando a necessidade de expansão em área e principalmente de instalações mais modernas. Em 1911 se constrói o Puerto Nuevo, ao norte do antigo Puerto Madero, orientando o crescimento da cidade: “Entre 1911 e 1925 se construiu o Puerto Nuevo, com projeto de dársenas abertas e protegidas, que continuavam no sentido norte de Puerto Madero. Este último pasava a ejercer papel secundário” (AG. PUERTO MADERO)<sup>163</sup>. O término da construção, entre 1919 e 1925, concluiria o que é, até hoje, a área do porto de Buenos Aires.

## O século XX

As primeiras intervenções de caráter estritamente público têm início na segunda década do século XX, como tentativa de ordenar espacialmente o súbito crescimento da cidade. Durante estas duas primeiras décadas a cidade crescera e o que viriam a ser a periferia e os novos núcleos metropolitanos já se haviam constituído de forma embrionária. Agora acessíveis pelo bonde, estes núcleos davam início à conformação do que seria, após a década de 1950, a Gran Buenos Aires.

A imigração massiva do início do século aumentara o contingente populacional, instalado precariamente nas casas de aluguel e, em 1914, Buenos Aires tem uma população de 1.577.000 habitantes (GUTIERREZ, 1983)<sup>164</sup>, com 60% de estrangeiros. Junto a este fenômeno, à semelhança do caso brasileiro, a população das áreas rurais, busca as cidades. Em 1914, 52,6% da população do país é urbana, e Buenos Aires supera em população a Amsterdã, Madri ou Roma (SILVEIRA, 2003).

Em 1925, após a tentativa frustrada de pôr em prática um plano de 1911, é elaborado o Plan Urbano, experiência de planejamento com grandes investimentos e que apresenta as primeiras leis urbanísticas<sup>165</sup>. Dentre suas principais intervenções é

---

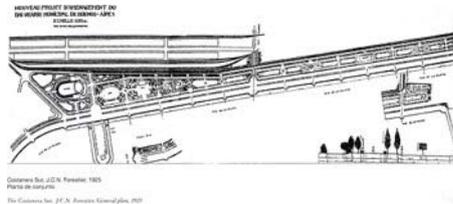
163 <http://www.puertomadero.com>

164 GUTIERREZ, R. **Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica**, Madrid: Cátedra, 1983.

165 “É inquestionável a visão progressista e ao mesmo tempo impregnada de academicismo que surge dos propósitos e das análises da cidade que dão origem ao plano de Noel/Forestier. (...) A concepção do plano urbano se desenvolve sobre a base de idéias vinculadas à consolidação da centralidade, e a uma visão incipiente de crescimento metropolitano que implica tanto na definição de novas escalas e

preciso destacar a construção da Gran Avenida Costanera, via que tem por objetivo resgatar a relação com o rio, unindo desde o porto novo até o extremo sul da cidade, ladeada de praças, jardins e parques.

**fig. 103**  
Plano para Avenida Costanera. Forestier, 1925  
fonte  
VARAS, 1997

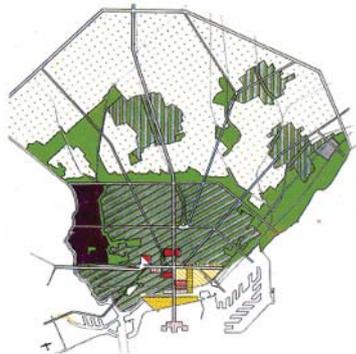


A partir da década de 1930 a cidade entra tardiamente em sua fase industrial. “A partir dos anos 1930 (...) é um processo de industrialização doméstica que passa a comandar a organização do território argentino” (SILVEIRA, 2003: 31).

A área metropolitana cresce e o modo de vida muda, ainda que, no urbanismo, as teorias modernas não tenham conseguido grande penetração no âmbito portenho. O plano de Le Corbusier para a cidade, de 1938, apenas atinge de forma restrita alguns círculos intelectuais, sem conseqüências práticas; a arquitetura moderna se

**fig. 104**  
Plano para a cidade.  
Le Corbusier, 1938  
fonte  
VARAS, 1997

- Plan Directeur pour Buenos Aires  
Avec Le Corbusier, Kaprielian y Fernán Marqués, 1938  
The Buenos Aires Plan  
Le Corbusier, Kaprielian and Fernán Marqués, 1938
- 1 Grande urbanismo de estructura ordenada
  - 2 Zona de recreación y servicios públicos
  - 3 Zona de comercio y servicios públicos
  - 4 Zona de recreación y servicios públicos
  - 5 Zona de recreación y servicios públicos
  - 6 Zona de recreación y servicios públicos
  - 7 Zona de recreación y servicios públicos
  - 8 Zona de recreación y servicios públicos
  - 9 Zona de recreación y servicios públicos
  - 10 Zona de recreación y servicios públicos
  - 11 Zona de recreación y servicios públicos
  - 12 Zona de recreación y servicios públicos
  - 13 Zona de recreación y servicios públicos
  - 14 Zona de recreación y servicios públicos
  - 15 Zona de recreación y servicios públicos
  - 16 Zona de recreación y servicios públicos
  - 17 Zona de recreación y servicios públicos
  - 18 Zona de recreación y servicios públicos
  - 19 Zona de recreación y servicios públicos
  - 20 Zona de recreación y servicios públicos



insere no tecido submetida nos lotes do padrão anterior, sem subverter a ordem e muitas vezes vista somente como mais um estilo.

### Pós-guerra. Populismo e planejamento tecnocrático na América Latina

Durante a Segunda Guerra, a atividade industrial<sup>166</sup> atrai um enorme contingente populacional, fazendo com que em 1950 a Região Metropolitana tenha 4 milhões de habitantes.

Os vazios urbanos são ocupados de forma desregulada e os problemas de falta de moradia se agravam, enquanto a cidade concentra cada vez mais a população do qualidades de espaço público como na necessidade de enfrentar novas obras de infra-estrutura sem romper a harmonia”. VARAS, op. cit., 1997. Pg. 54.

A visão de Gutierrez é mais crítica: “A conjunção do academicismo bourbônico, do neocolonial, do renascimento italiano e do funcionalismo tecnocrático chegou a uma solução ‘conciliadora’, encomendou-se a obra a outro francês, Forestier, que precisou apenas de quatro semanas para saber do quê Buenos Aires precisava”. GUTIERREZ, op. cit, 1983. Pg. 689.

166 Entre 1930 e 1960, a região metropolitana de Buenos Aires abriga 58% dos empregos industriais do país.

país. A conurbação é inerente, e a mancha urbana se espalha, assim como acontece no Brasil. O metrô precursor, instalado já na primeira década do século, estimula o crescimento do centro em processo de verticalização (SILVEIRA, 2003). Durante os anos de governo de Perón<sup>167</sup>, algumas políticas sociais são implantadas no sentido de oferecer equipamentos à população, mas de maneira geral o planejamento é incapaz de solucionar os problemas da cidade. Diversos planos municipais e regionais são elaborados e vias expressas abertas, rasgando o tecido urbano tradicional, mas os resultados em sua maioria estão distantes do planejado.

O porto de Buenos Aires, ainda que em termos espaciais mantenha suas características desde a década de 1920, irá se transformar à medida que as determinações do comércio internacional fazem mudar o cenário do transporte de cargas. A adaptação, entretanto, como é o caso de grande parte dos portos da América do Sul, será intermitente, pouco planejada e, especialmente entre o segundo pós-guerra e a década de 1970, dificultada do ponto de vista político-econômico, devido às estratégias de substituição de importações predominantes<sup>168</sup>.

Um dos principais destaques do período pós-guerra é a instalação de um novo porto ao sul do antigo Puerto Madero, Dock Sud, já no município vizinho de Avellaneda<sup>169</sup>, para onde são direcionadas as atividades portuárias relacionadas à indústria petroquímica.

O desenvolvimento industrial deste pólo orientou a urbanização no sentido de certa segregação espacial<sup>170</sup>, fazendo consolidar-se uma tradição de instalação, ao

167 Governos de Perón: 1946-1952 (1º mandato) e 1952-1955 (2º mandato). “O Estado, sob o peronismo desenvolveu uma intensa ação edilícia em equipamento social e cultural (hospitais, escolas, centros de turismo social, habitação), revertendo a atitude meramente contemplativa das políticas liberais. (...) Por sua vez, a crescente participação e organização sindical já oferecia uma forma de protagonismo (...) até então ausentes nas decisões políticas do país”. GUTIÉRREZ, R. op. cit., 1983. Pg 690.

168 “A fase da substituição das importações entre os anos 1930 e 1970 foi caracterizada pela instabilidade política e pela perda gradual dos direitos civis, mas ao mesmo tempo por um evidente desenvolvimento social e econômico que deu à Argentina e ao Uruguai os níveis mais altos de saúde e o mais baixo desemprego da América Latina. A indústria (...) se instalou na periferia dos portos, crescendo de maneira indefinida e fragmentada, e seguindo o padrão radial da rede ferroviária. (...) Um processo gradual de centralização no desenvolvimento portuário argentino resultou na transferência das operações portuárias (especialmente granéis) para o interior do país. Esta mudança não se refletiu entretanto nas cargas gerais ou na containerização incipiente”. RAVELLA, O. op. cit., 2003. Pg. 90.

169 O porto de Dock Sud está situado na margen sudeste de antepuerto de Buenos Aires, em Avellaneda. Durante muitos anos sua atividade básica foi o tráfico de petróleo e carvão. Logo se agregaron produtos químicos, gasíferos e subprodutos agrícolas e. Atualmente, también contêineres. Fonte:www.ilo.org

170 “A forma urbana da cidade refletia uma nova polarização social. Ao norte se localizavam os grupos de mais alta renda – Nuñes, Saavedra, Belgrano e Recoleta – apesar de certo redirecionamento a leste para o Retiro, onde fica o Puerto Madero. Ao sul, nas áreas que envolviam as instalações portuárias e as áreas industriais, a classe trabalhadora continuou a viver, em Barracas, Mataderos, Nueva Pompeya, Constitución e La Boca”. RAVELLA, O. op. cit., 2003. Pg. 90.

norte, da parcela mais rica da população e, ao sul os bairros mais pobres. Dessa forma, enquanto a cidade de Buenos Aires manteve sua população estável, a região metropolitana cresce de maneira desordenada.

### **A década de 1980. Princípios do neo-liberalismo**

Quanto às iniciativas de planejamento urbano para controlar o crescimento da metrópole, durante a década de 1970 e início dos 1980, diversos planos foram realizados respaldados pelo regime autoritário. Segundo Varas: “Acuada por um planejamento (...) que procura incorporar um ordenamento ‘moderno’ ao tecido à trama da cidade com base em normativas quantitativas, planos reguladores urbanos pré-arquitetônicos (...) e planos regionais de difícil verificação no tempo, a metrópole cresce e vive de costas para os órgãos de planejamento. (...) Ainda que o processo comece a partir de 1966, a maior parte das obras é realizada a partir de 1976” (1997:90).

É com a redemocratização da década de 1980 que se retoma o pensamento urbano. Com o fracasso dos grandes Planos Gerais, ganha força a idéia das intervenções fragmentadas, aliada à necessidade de retomar o espaço público, agora democrático.

Em 1986 é organizado o concurso “20 ideas para Buenos Aires”, em que despontam interpretações para o uso dos vazios urbanos e começa a ganhar destaque a recuperação da frente fluvial.

No plano econômico, é concomitante a esta retomada a abertura de mercado que caracteriza o fim da década de 1980 na América Latina. O pensamento neo-liberal e as novas regras econômicas darão o rumo tanto das mudanças institucionais como das políticas urbanas para a cidade nos anos seguintes.

A abertura do mercado, a redemocratização e a privatização da infra-estrutura deram a tônica das políticas nacionais na Argentina na década seguinte. Estas criavam o quadro institucional para as reformas que na atividade portuária seriam profundas, não só na Argentina como em toda a América Latina.

A primeira delas, determinante para as



**fig.105**

Impacto da infra-estrutura viária na Cid. de Buenos Aires, dec. 60-70

fonte

VARAS, 1997



**fig.106**  
 Áreas selecionadas para o concurso "20 ideias para Buenos Aires", 1986  
 fonte  
 VARAS, 1997

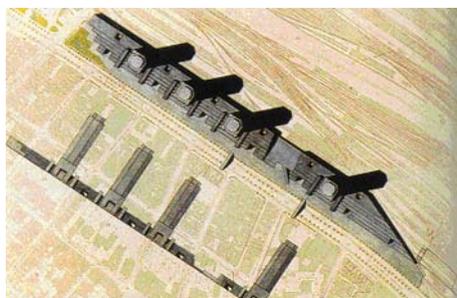
políticas subseqüentes, deveria ser a alteração da legislação, uma vez que, segundo o pensamento dominante, a centralização estatal e as normas trabalhistas impediam sobremaneira o desenvolvimento dos portos, vital para a inserção no novo comércio internacional. A principal consequência destas medidas foi a privatização da operação portuária, concessionada a diversas empresas, que ficaram responsáveis pelos diferentes terminais. A exemplo da legislação

argentina, logo o Brasil daria os mesmos passos, como vimos no capítulo 2.

A parte sul do porto, Dock Sud, foi deixada a cargo da Província de Buenos Aires e a parte Norte, Puerto Nuevo, privatizada. Restava como área pertencente ao porto dentro da cidade de Buenos Aires apenas o porto original do século XIX, já há muito desligado das operações portuárias.



O fator que torna o caso de Buenos Aires tão relevante é o processo de apropriação do modelo de requalificação de áreas portuárias que se difundia a partir das experiências nos países centrais, que resultou no plano para Puerto Madero. A seguir veremos como, apesar da difusão do modelo como integrador do porto com a cidade, seu plano restringe-se à área



**fig.107**  
 Projetos para o Concurso "20 ideias para Buenos Aires", 1986  
 fonte  
 VARAS, 1997

abandonada, evidenciando forte caráter imobiliário. Alinhado ao que expusemos no item 3.1, e absolutamente desvinculado de um planejamento regional, o projeto não se relaciona à integração porto cidade.

### O Projeto de Puerto Madero

Como vimos, a área intermediária entre os dois portos em uso degradou-se conforme as atividades de manipulação da carga se dirigiam às duas outras. Com a abertura comercial da década de 1980, a atividade portuária voltou a ser essencial e a pressão sobre as instalações e a administração estatal cresceu, o que resultaria já nos primeiros anos dos 1990 na privatização do porto de Buenos Aires.



Restava repensar o porto tradicional. Para tal, a municipalidade estabelece, em 1989, uma sociedade com o governo federal para a criação da “Corporación Antíguo Puerto Madero S.A.”. O governo federal oferece a área de 170 ha., até então uma sobreposição de propriedades do porto e da companhia ferroviária. A municipalidade seria responsável pela organização e elaboração do plano. Nesse mesmo ano,



**fig.108**

Vista do porto de Buenos Aires, 1986  
fonte

VARAS, 1997

**fig.109**

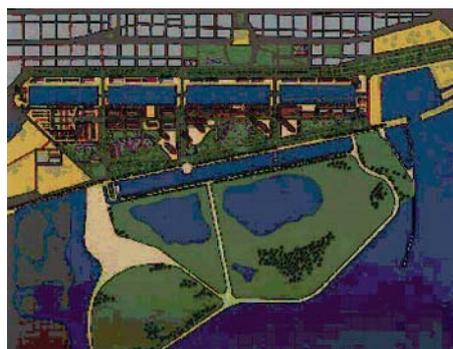
Masterplan de Puerto Madero  
fonte

CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, 1990.

**fig.110**

Projeto do escritório Consultores Europeos  
Asociados para Puerto Madero  
fonte

CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, 1990



firma acordo e contrata a consultoria daquela que despontava como o melhor exemplo de recuperação de frentes de água: a prefeitura de Barcelona.

Vimos no caso anterior que os diversos projetos levados a cabo pela cidade de



**fig.111**  
Galpão reformado.  
VARAS, 1997

Barcelona durante a década de 1980 e o princípio dos 1990 obtiveram reconhecimento internacional. Com o intuito de realizar em Puerto Madero o que fora possível ali, elabora-se, em 1990, o Plan Estratégico de Puerto Madero, por especialistas das duas cidades. A coordenação do projeto fica a cargo do urbanista catalão Joan Busquets,

do economista Joan Alemany e da firma de Jordi Borja, *Tecnologies Urbanes*. (CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, 1991)<sup>171</sup>.

Em 1991 organiza-se, chamando a comunidade de arquitetos local um concurso de idéias para a mesma área (CORPORACIÓN ANTÍGUO PUERTO MADERO S. A., 1999)<sup>172</sup>. Este fato aponta na direção de certa reação local ao projeto estrangeiro. Uma série de propostas é apresentada e compõe-se um grupo com os responsáveis pelos três projetos vencedores, para a elaboração de um novo Plano.

O Plano, em linhas gerais, propôs o uso de algumas instalações portuárias e a reconversão da área num bairro misto, com edifícios em altura. Os armazéns deveriam ser transformados em complexos de escritórios e lazer, assim como, em



**fig.112**  
Imagens de Puerto Madero atualmente  
fonte  
Arquivo pessoal

171 CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, **Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero**, Buenos Aires, 1990.

172 CORPORACIÓN ANTÍGUO PUERTO MADERO S. A. **Corporación Antiguo Puerto Madero S. A. 1989-1999 : un modelo de gestión urbana**. Buenos Aires: Larivière , 1999.

parte, convertidos em residenciais.

Nota-se porém, que, em termos de uso, as diretrizes contidas no plano inicial serão mantidas. O próprio edital do concurso<sup>173</sup> deixa claras as intenções para a área, que não seriam alteradas. O projeto foi realizado com capital privado, a partir da venda inicial dos antigos galpões, que permitiu a realização da infra-estrutura pelo poder público. A primeira etapa, no setor oeste, conservou o patrimônio dos galpões e se transformou em pólo turístico e gastronômico.

A segunda, a partir de 1996, três vezes a área da etapa inicial, demandou grandes demolições e a criação de um novo bairro, com a venda dos lotes à iniciativa privada; todo o empreendimento teve forte caráter imobiliário. De fato, a área se tornou um pólo turístico forte, bem como uma das principais ofertas de habitação de alto padrão na cidade. É importante destacar os resultados econômicos, próximos ao esperado desde o início do projeto.

Do ponto de vista metropolitano, porém, poucos desdobramentos resultaram dos investimentos locais, especialmente como retorno social para a região.

A relação com a área portuária em atividade não chegou a ser debatida no Plano, nem no primeiro nem no segundo, restritos ao porto antigo, uma vez que no caso de Buenos Aires é bem delimitada espacialmente a divisão. Evidencia-se neste projeto como a disseminação do modelo pelo planejamento estratégico distancia-se da experiência de Barcelona, para resultar num plano de caráter imobiliário e de empresariamento urbano com horizonte de curto prazo e desvinculado do planejamento regional. A relação com as questões de integração do porto com a cidade ficam à margem da discussão, que se volta para a valorização de uma região próxima ao centro da cidade em que o capital fixo deve ser dinamizado, com a colaboração do poder público.

Enquanto o porto novo passou a se desenvolver por meio da modernização dos terminais privados, o Dock Sud deixou de ser responsabilidade da Ciudad Autónoma, passando ao âmbito da Província e, em termos espaciais, seguiu uma área periférica da região metropolitana. “Puerto Madero foi transformado em um grande desenvolvimento imobiliário, tornando-se um centro financeiro, de comércio, serviços e turístico comparável ao de qualquer outra capital mundial, enquanto as Dock Sud continuaram uma zona degradada e abandonada da cidade. A zona de Puerto Madero passou área portuária aos mais caros lofts e badalados restaurantes do país. Diversos planejadores puseram em dúvida o sucesso de Puerto Madero e consideraram que oportunidades foram perdidas para uma reestruturação urbana” (RAVELLA, 2003: 90).

---

173 “As bases do concurso estabeleciam:

- Reconversão da área, superando sua situação de deterioro;
- Reordenamento que contribuísse a recompor seu caráter urbano;
- Promover o alojamento de atividades terciárias -escritórios públicos y privados, serviços comerciais e culturais- acompanhadas com tipo residencial.
- Reconquistar a aproximação ao rio, incorporando áreas verdes para recreação e estacionamento”.

CORPORACIÓN ANTÍGUO PUERTO MADERO S. A., op. cit., 1999.

## O Porto de Buenos Aires

O porto de Buenos Aires é o principal entre os diversos portos que fazem parte do Estuário do Prata, entre os que figuram, além deste, os portos argentinos de Rosario e La Plata e o porto uruguaio de Montevideo.

Com uma área total de 95 hectares, o porto movimenta aproximadamente 97% da carga containerizada de toda a Argentina, e concorre com o porto de Montevideo e com o de Rio Grande, RS, no Brasil, devido à proximidade relativa.

Além das instalações portuárias localizadas ao norte da cidade, do porto organizado, completam o complexo portuário as instalações do Dock Sud, atualmente pertencentes à província de Buenos Aires. Este porto passou grande parte da década de 1990 como o maior em movimentação de contêineres, principalmente enquanto o porto de Santos se reorganizava. Percebemos através da análise do plano acima que o planejamento regional tem estado em segundo plano com relação aos portos também na Argentina. A desvinculação da administração portuária da cidade de Buenos Aires é bastante agravada pelo fato de que, como distrito federal, esta também se desvincula do contexto da província. Hoje o porto se expande e se envolve de maneira abrangente com a Região Metropolitana e com o restante da província, assunto desconsiderado no âmbito intra-urbano.

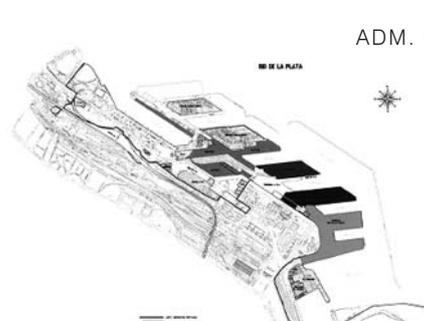
A discussão a respeito do hubport da América do Sul, como vista no capítulo 2, passa também pela competição entre os portos do Estuário do Rio da Prata, o que pode fazer crescer o impacto do porto no entorno imediato, com conseqüências para a cidade de Buenos Aires. Por fim, destacamos que a integração modal com os demais portos, mesmo brasileiros, vem sendo discutida, sobretudo a respeito

205



**fig.113**  
Imagem de Satélite do Estuário do Rio da Prata  
fonte  
Google earth

das redes hidroviárias.



**fig.114**  
**fig.115**  
Mapa do porto de Buenos Aires e de Dock Sud  
fonte  
ADM. PORTUARIA

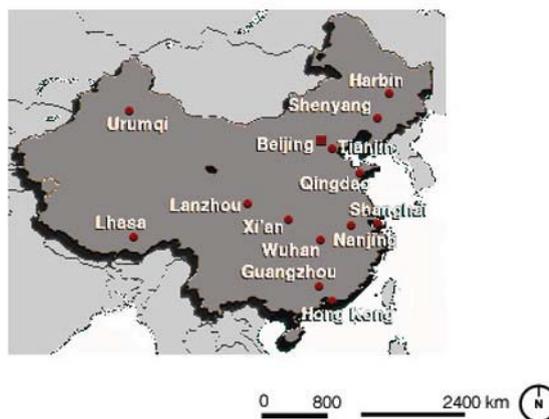


### 3.2.4 Xangai

A cidade de Xangai está situada a leste do delta do rio Chang Jiang, maior canal fluvial chinês, Mar do Leste, aproximadamente no ponto médio da costa chinesa (SIT, 1988)<sup>158</sup>. O território total da Região Metropolitana de Xangai é de 6.192 Km<sup>2</sup>, e da cidade, 141Km<sup>2</sup>. A estrutura administrativa da Região Metropolitana é composta de 10 distritos urbanos e 10 rurais (xian). Sua população atingiu em 2003 um total de 20 milhões de habitantes.

Os dois principais eixos ferroviários chineses se encontram na cidade, o que conecta Beijing-Xangai e o Xangai-Guangzhou, criando um dois principais nós modais do país. Além de ser a maior cidade do país, é também seu maior complexo portuário.

A profundidade do canal natural do rio Huangpu, do qual a cidade ocupa ambas as margens, é grande o suficiente para navios de até 10.000 dwt.



**fig.116**  
Mapa da China.  
Ilustrativo, sem escala.  
Fonte: SIT, 1998

#### Origens da cidade e do porto

As origens do assentamento inicial de Xangai nos levam até mais de 5.000 A.C., de maneira que abordaremos brevemente o desenvolvimento apenas do núcleo caracterizado pela intensificação da urbanização a partir do século XIX. Até meados do século, sua economia se baseava na produção de sal e na pesca. O isolamento do país não era apenas em relação ao ocidente, mas restringia também o contato

<sup>158</sup> SIT, V. (org.) **Chinese Cities. The growth of the metropolis since 1949**. N. York, Hong Kong, Oxford: Oxford University Press, 1988.

com países mais próximos. A expansão do imperialismo inglês será responsável pela abertura dos portos chineses. A partir de 1843 Xangai se torna porto comercial, após longo período de isolamento. A cidade apresenta, à época, uma população total de 550.000 habitantes. As rotas exteriores, entretanto, mantêm-se restritas ao comércio com Japão, Coréia e parte do sudeste asiático até a imposição inglesa. A indústria têxtil começava a se desenvolver na região (SIT, 1988).

Com a Guerra do Ópio (1839-41), o tratado de Nanquim incluía o porto como parte das áreas abertas ao comércio exterior, o que na prática produziu a instalação de uma série de atividades e construções relacionadas à ocupação estrangeira (HOBBSAWN, 2005). No século XIX, Xangai havia superado Cantão para se tornar a cidade comercial mais importante da China (YUSUF, 2006)<sup>159</sup>. Ainda assim, a cidade permanece com crescimento estável até a Revolução de 1949. O crescimento da movimentação de cargas nesse período é contínuo e estável, sem grandes saltos.

O período comunista vê a cidade crescer continuamente, à medida que se promovia o processo de industrialização. O Estado socialista tinha papel predominante no processo de urbanização, por meio de um planejamento centralizado. Nas cidades chinesas, uma política de urbanização clara a partir de 1958 foi desenvolvida para promover o crescimento e a construção de novas cidades médias, entre 200.000 a 400.000 habitantes, ao mesmo tempo em que se buscava reduzir o crescimento das grandes cidades através da criação de cidades satélites e de incentivos à dispersão da população.

Promove-se a criação de distritos industriais e instalam-se medidas de controle de natalidade e migração.

Os níveis de urbanização das cidades chinesas são menores que o mundial no pós-guerra, em termos relativos. Em 1949, cerca de 10,64% da população é urbana e em 1981, 13,92%. Com um novo cálculo, passa em 1982 para 20,58%. Em termos absolutos porém, significa um total de 138.700.000 pessoas em 1981, comparados a 57.650.000 em 1949 (SIT, 1988).

O direcionamento da urbanização no sentido de desenvolver a costa é patente e mesmo o estímulo ao crescimento de cidades no interior acontece em relação a uma rede de transportes fluvial e marítima.

---

<sup>159</sup> YUSUF, S. **Post Industrial East Asian Cities. Innovation and Growth.** Stanford University Press, 2006.

## Resumo cronológico dos principais eventos relacionados ao desenvolvimento urbano chinês (SIT, 1988):

### Reconstrução pós-guerra:

- 1949 – Fundação do Partido da Libertação (PRC)
- 1950 – Redirecionamento das políticas urbanas de vilas a cidades
- 1952 – Criação do Departamento de Estatística e da Comissão de Planejamento. Início de certa administração pública.

### Plano quinquenal:

- 1953 – Estrutura industrial hierarquizada e criação de rede de controle central.
- 1954 – Conferência Nacional de Desenvolvimento Urbano: "As novas cidades chinesas devem servir à industrialização do país".
- 1955 – Discurso de Mao sobre co-operação agrícola
- 1956 – Mao demanda conclusão de 90% da 'transformação socialista da indústria e do comércio' para o fim do ano.
- 1957 – Leis de controle de natalidade e migração. Shanghai inicia criação de cidades satélite para descentralização industrial.

### 'Grande Salto' :

- 1958 – Resolução para o estabelecimento das comunas rurais
- 1959 – Comunas urbanas nas cidades. Calamidades urbanas graves
- 1960 – Intensificação das leis de restrição à natalidade

### Fracasso do 'grande salto'. Anos de calamidades:

- 1961 – Artigos de diretrizes para agricultura totalmente abandonados  
Diminuição do fornecimento de alimentação para as cidades  
Pequenas fábricas comunais
- 1962 – Controle do crescimento populacional urbano e da expansão das cidades passa a ser priorizado.

### Reajuste Econômico:

- 1963 a 1965 – Reestabelecimento do controle forte de natalidade

### Terceiro Plano Quinquenal (Revolução Cultural):

- 1966 – Criação da Guarda Vermelha
- 1968 - Industrialização rural
- 1970 – Primeira turma da Universidade de Beijing

### Quarto Plano Quinquenal (Revolução Cultural): 1971 - 1975

- 1971 – Universidades funcionam 'normalmente'

### Quinto Plano Quinquenal: 1976 – 1979

- 1978 – As 'Quatro Modernizações': agricultura, indústria, defesa e ciência e tecnologia
- 1979 – Deng Xiaoping demanda reajustes econômicos

### Reajuste Econômico, Reorientação e Reestruturação:

- 1980 – Conferência do PCC sobre Planejamento Urbano, discussão da legislação
- 1981 – Mudanças nas 'resoluções do Partido' : modernização e desenvolvimento econômico como principais tarefas.

cidade	1936	1953	1957	1970	1981
Xangai	3.727.000	6.204.417	6.900.000	7.000.000	6.134.000
Beijing	1.551.000	2.768.119	4.010.000	5.000.000	5.430.000

**tab.18**

Evolução da População Urbana na China. Pequim e Xangai  
 fonte:  
 SIT, 1988.

A década de 1960 foi um período de crise política e econômica, em que o controle social se intensificou. A época da Revolução Cultural, ao longo dos anos 1970, procurou incentivar a industrialização mas, é somente a partir das reformas de Deng Xiaoping em 1979 que há um redirecionamento.

### Reestruturação produtivas e suas conseqüências na China

Durante a década de 1980 as cidades chinesas crescem como centros produtores e apresentam grande concentração de atividades nos principais centros. Em 1981, as 15 maiores cidades concentram somente 5% da população total, mas são responsáveis por 36,5% da produção industrial.

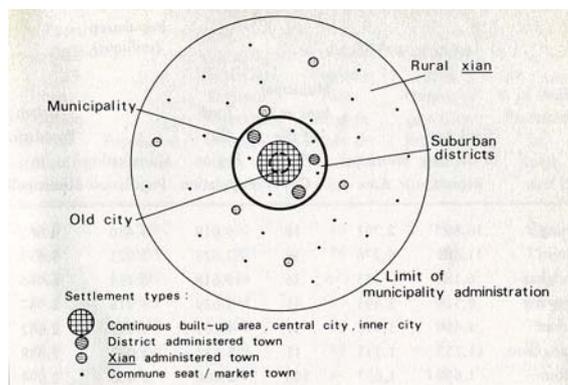
210

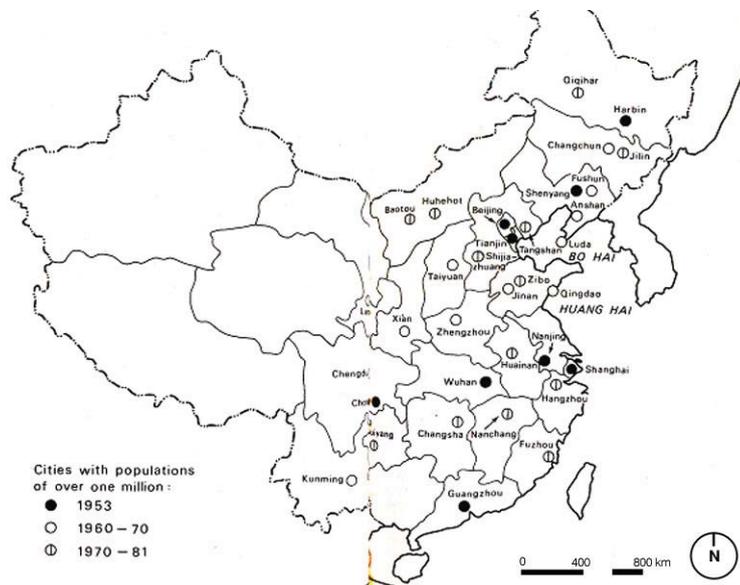
A participação de Xangai é impressionante: esta produz 12,45% do total nacional, com uma grande parcela originada da produção de energia e da indústria de base. Esta é talvez a explicação para a manutenção das grandes cidades na época de Mao, mesmo contrariando a política de dispersão (SIT, 1988). Em 1981, os empregos se concentravam na indústria, com 57,48% de participação, seguido pelo serviço, com distantes 7%.

Até o início da década de 1980, o porto de Xangai se expande, ampliando o cais e as áreas de armazenamento, principalmente as instalações para carvão e, de maneira incipiente, para a containerização. A modernização ao longo desta década abrangeu desde a construção de conexões ferroviárias até a especialização

**fig.117**

Modelo de distribuição territorial das cidade chinesas.  
 fonte  
 SIT, 1998





**fig.118**  
Principais cidades chinesas em população  
fonte  
SIT, 1998

de terminais e a mecanização. Entre os anos de 1949 e 1981, o movimento do porto quintuplicou, chegando, nesse último, a 83,7 milhões de toneladas. Já se iniciava o processo de transferência da produção internacional aos países asiáticos.

Com a industrialização dos distritos da Região Metropolitana, houve também uma descentralização populacional, caracterizando a transformação em região policêntrica. Um dos grandes problemas da industrialização crescente neste período foi o aumento considerável dos níveis de poluição na cidade.

Se até os anos 1980 o desenvolvimento da cidade de Xangai se concentrou apenas no processo de industrialização, mesmo que sua principal atividade residisse na atividade portuária em constante expansão, haverá na década seguinte uma forte tendência à especialização e intensificação das atividades comerciais.

A transferência de grande parte da produção mundial aos países asiáticos leva enormes quantidades de capital e ainda maior volume de população, o que faz com que a cidade chegue aos 20 milhões de habitantes. Os ganhos de escala em produtividade aumentam progressivamente o parque industrial de Xangai, enquanto os projetos de expansão do porto continuam incessantemente.

Na década de 1990, tem início um processo de reconstrução da cidade, que altera por completo a feição de Xangai. Em pouco mais de dez anos a cidade teria quase a totalidade de seus bairros remodelados, por vezes acarretando a descaracterização local.

Este processo faz parte de um disputa evidente desde os primeiros anos e que

se intensificou ao longo da década, conforme descreve Rose Gu: “As cidades asiáticas do pacífico têm competido entre si pelo domínio econômico desde o início da década de 1990, o que inclui oferecer tanto a infra-estrutura para telemática quanto a infra-estrutura tradicional, como redes de transportes. Ainda somado a esta tendência, o desenvolvimento urbano tem sido outro elemento importante deste processo” (GU, e TANG, 2002)<sup>160</sup>.

### Planejamento estratégico na China e o novo distrito de Pudong.

A questão de empresariamento urbano está relacionada, na China, a essa disputa pela sede das empresas multinacionais que produzem na região. A competição não se dá somente entre as cidades chinesas, mas abrange diversos centros dentro e fora do país. A tendência freqüente é oferecer bairro com infra-estrutura de ponta. No caso de Xangai, para atrair sobretudo as empresas ligadas à navegação e à logística (GU e TANG, 2002).

O plano de construção do novo distrito de negócios, Pudong, na margem oposta ao centro, deu origem a um distrito com 523 Km<sup>2</sup> de área, voltado ao setor de tecnologia. Mais de 3.000 edifícios acima de 18 andares foram erigidos em menos de uma década. e o projeto de Pudong, já atualmente com 15 anos, indica que este distrito será o centro financeiro do vale do Yang-tse, uma região que produz cerca de 2/3 de todo o PIB chinês.

212

**fig.119**

Novo centro  
empresarial  
no distrito do  
Pudong  
fonte  
PORT OF  
SHANGHAI



“O aspecto inquietante do projeto urbano monumental de Xangai é que uma política industrial e uma política de ampliação dramática do peso do setor industrial na economia da cidade vêm sendo levadas a cabo em paralelo a outros dois projetos ao mesmo tempo ambiciosos e dispendiosos: (a) combinar numa mesma

160 GU, F.R. e TANG, Z. *Xangai: Reconnecting to the Global economy*. In: SASSEN, S. *Global Networks, Linked Cities*. New York & London : Routledge, 2002.

cidade o vigor cultural de uma Londres, com o setor industrial criativo como o que se desenvolve em São Francisco e (b) construir uma rede de transportes multimodal no Delta do Yang-tse com Xangai como centro, um projeto maior que Roterdã e Antuérpia, combinadas” (YUSUF, 2006: 65).

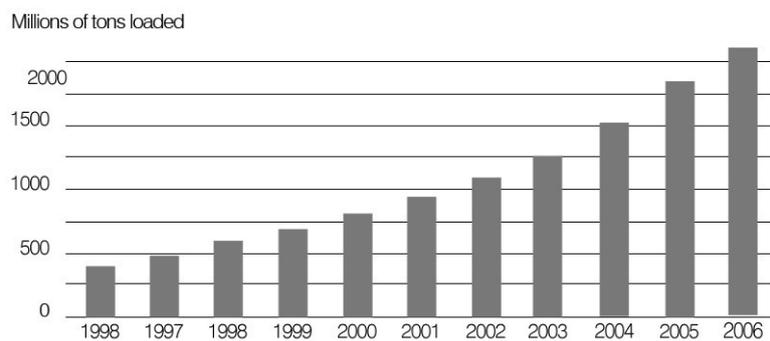
### O Porto de Xangai hoje

**fig.120**  
O complexo portuário de Xangai e suas conexões viárias  
fonte  
PORT OF SHANGHAI



213

De todos os portos estudados, o porto de Xangai apresenta os maiores índices, tanto em área como em movimentação de carga containerizada. Sua presença no trabalho visa ilustrar os extremos da especialização e do porte do transporte de cargas internacional. Com três terminais principais de contêineres: Wusongkou,



**fig.121**  
Evolução da Movimentação de Contêineres no Porto. Em milhões de TEUs  
fonte  
PORT OF SHANGHAI

**fig.122**  
Um dos  
terminais de  
Contêineres do  
porto  
fonte  
PORT OF  
SHANGHAI



com 10 berços e 2, 28 Km de cais, equipado com 20 portêineres e uma retro-área de 550m<sup>2</sup> no total; Waigaoqiao, com uma extensão de cais de 900m e três berços capazes de acomodar porta-contêineres de “quinta e sexta geração”, com área de 500 Km<sup>2</sup> e pátio de contêineres para 8.200 além de mais quatro outros, com capacidade semelhante e finalmente Yangshan, com características semelhantes ao anterior; o porto movimento mais de 21,7 milhões de TEUs/ano.









## 4.1 SANTOS

A cidade de Santos, localizada no Estado de São Paulo, a 85 km da capital paulista, é centro da Região Metropolitana da Baixada Santista. Sua população total é de 418.375 habitantes e sua extensão territorial, 280 Km<sup>2</sup>. A região metropolitana na qual está inserida ocupa uma área total de 2.373 Km<sup>2</sup> e possui ainda outros 6 municípios, com uma população total de 1.476.820 habitantes.

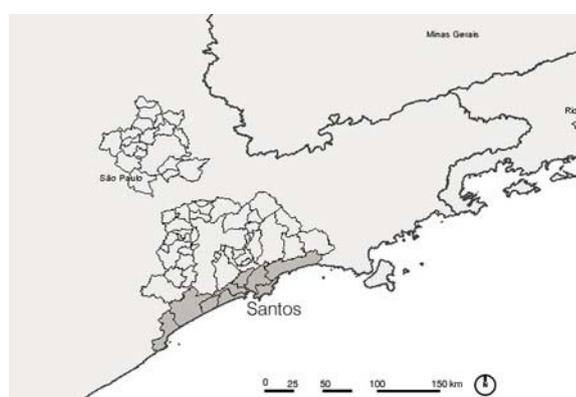


fig.123

Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista

fonte:

Elaborado sobre a base do IBGE

219

## Histórico

Santos nasce em 1532, como um porto de passagem aos que se dirigiam a São Vicente (GITAHY, 1992:23), instalado nas proximidades do Outeiro de Santa Catarina, atualmente, a Fundação Arquivo e Memória de Santos. O caminho entre os dois portos do núcleo original da vila, hoje a Rua XV de Novembro, se tornou a espinha dorsal da ocupação pela cidade, numa estrutura linear sempre junto do mar<sup>161</sup>. Nestes primeiros séculos, até o XIX, a vila não tem grande expressão, apresentando população de 3.145 hab. e uma área urbana limitada pelos dois bairros, fortemente

161 “A função de porta para São Paulo é fundamental para consolidar a existência da vila de Santos. Os que vinham de serra-acima paravam (...) junto a um porto de pé-de-serra: o de Cubatão. Daí navegavam para um outro ancoradouro (...), pouco distante de Enguaguaçu (nome indígena do Outeiro de Santa Catarina), que recebeu o nome português de Valongo (...). Tem-se assim dois núcleos de ocupação: o de Santa Catarina e o do Valongo”. ANDRADE, W. *Santos: Urbanismo na Época do Café. 1889-1930*. In: **Santos, Café e História**, Santos: Universidade Católica de Santos, 1995.

consolidados (ANDRADE, 1995): o Valongo, e o de Santa Catarina.

As construções simples da vila colonial eram em geral de pedra e cal e o crescimento da cidade no início do século XX procurou substituí-las por edifícios mais luxuosos ao gosto da Escola de Belas Artes. Com o desenvolvimento da cana de açúcar no estado, Santos é, em 1839, elevada à categoria de cidade.

Nos primeiros anos do XIX, com a abertura dos portos, surgem os trapiches: “no início do XIX, os terrenos a beira-mar (hoje o porto), que tinham sido menosprezados, passaram a ser objeto de intensas disputas por parte de negociantes que pretendiam ali construir seus trapiches. Símbolos do desenvolvimento da cidade que então se expandia com as atividades de exportação do açúcar. A- penas oitenta anos mais tarde seriam considerados sinais de atraso que impediam as obras de modernização do porto e seu comércio” (LANNA, 1996: 29)<sup>162</sup>. Com os trapiches ocupa-se pela primeira vez o Paquetá, cuja dificuldade de uso, devido às constantes enchentes, desaparece, uma vez construídos o cais e o aterro. Antes, apenas o cemitério, inaugurado em 1853 (A TRIBUNA, 1982)<sup>163</sup>, ocuparia o local.

A partir da década de 1850 o café passa a ser a atividade principal do movimento portuário, e, com o fim das obras da ferrovia Santos-Jundiaí em 1868 (LANNA, 1996)<sup>164</sup>, cria-se o trajeto de escoamento da produção paulista que faria de Santos o porto “monopolizador de todo o tráfego do planalto” (GITAHY, 1992:24).

As instalações não suportariam o aumento de movimento e, em 1888, um grupo de empresários torna-se responsável pela construção que, por decreto desse mesmo ano, lhes garante a concessão de comando das atividades portuárias por 90 anos, criando a Companhia Docas de Santos (CODESP, 2001).<sup>165</sup> No início de 1892, o

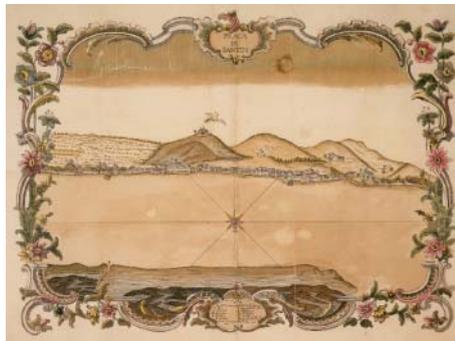
---

162 LANNA, A. **Uma Cidade na Transição: Santos 1870-1913** São Paulo: Hucitec, 1996. Pg. 29.

163 A TRIBUNA. Série sobre bairros de 16 de dezembro de 1982.

164 LANNA, A. op. cit, 1996. Pg. 35.

165 “O Decreto Imperial nº 9.979, de 12 de julho de 1888, autorizou o grupo liderado por José Pinto de Oliveira, Cândido Gaffrée e Eduardo Palassin Guinle, a construir e a explorar o Porto de Santos pelo prazo de 39 anos – prorrogado a partir do Decreto nº 966, de 7 de novembro de 1890, para 90 anos. A assinatura do contrato de concessão ocorreu em 20 de julho de 1888 e, para o seu cumprimento, foi constituída a empresa Gaffrée, Guinle & Cia., com sede no Rio de Janeiro, mais tarde transformada em Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos e, por fim, em Companhia Docas de Santos”. Fonte: Companhia Docas do Estado de São Paulo, CODESP.



cais é inaugurado, então com a extensão de 260m, com a atracação de um navio a vapor inglês (LANNA, 1996)<sup>166</sup>.

Estas duas mudanças, a ferrovia e as obras do porto, são marcos que determinam as transformações pelas quais a cidade passaria em seguida. Lanna, em sua obra *Uma cidade na transição: Santos 1870-1913* aponta: “(a ferrovia) Obra fantástica de engenharia trouxe uma velocidade nova que permitiu a agilização no comércio do café e incrementou as relações com o planalto. (...) Alterou o tecido urbano e, ao associar-se com o porto, definiu a área da cidade como sendo essencialmente comercial. Daí pra frente as elites locais foram gradativamente abandonando o Valongo e dirigindo-se para áreas novas na cidade em expansão. Esta região consolidou-se como habitação

**fig.124**

Mapa de Santos, 1798.

fonte:

REIS FILHO, 2000.

**fig.125**

Vista de Santos entre 1765 e 1775

fonte

REIS FILHO, 2000

**fig.126**

Embarque do café no porto de Santos.

fonte:

ANDRADE, 1995:32

**fig.127**

Ponto de desembarque das docas.

fonte

ANDRADE, 1995:32

166 “Com a atracação do vapor *Nasmith*, de bandeira inglesa, foram inaugurados os primeiros 260 metros de cais, em substituição aos trapiches e pontes que existiam no Bairro do Valongo, representando o início do funcionamento das instalações do Porto de Santos como porto organizado”. LANNA, A., op. cit., 1996. Pg. 36.

de trabalhadores ligados ao porto e à ferrovia e aos inúmeros armazéns e depósitos instalados” (LANNA, 1996:36) .

O crescimento da cidade é intenso nas últimas décadas do XIX e coincide com as epidemias que assolam a população santista. A cidade colonial, insuficiente para comportar o aumento da população e do comércio, sofre com as diversas epidemias<sup>167</sup> e seus limites são rompidos pela expansão urbana. A interdição do porto por questões sanitárias em 1889 (ANDRADE, 1995) pelo governo é reveladora e dá idéia das condições da cidade, de onde a elite fugiria. É neste momento que as obras do porto transformam o Paquetá no novo bairro da elite santista que deixa o centro.

“A área (Paquetá) sofre com a vazante da maré até a construção do porto, próximo ao Valongo (...). Com o alargamento do porto e a criação de novas ruas, além da cobertura e canalização dos ribeirões, o Paquetá, assim como a Vila Nova, tornam-se bairros habitáveis. Para lá, mudam-se famílias tradicionais ligadas ao café que moravam no centro” (A TRIBUNA, 1982)<sup>168</sup>. É interessante a nota apontada por Lanna: “Francisco de Souza foi comissário do café em Santos (...). Morava na rua Dr. Cochrane que fazia parte da região da cidade que, expandindo-se para o leste, abrigava as boas casas da elite local” (LANNA, 1996: 44).

A abertura pioneira da Av. Conselheiro Nébias, em 1867 abre caminho para a expansão a leste, e também indica a direção do que seria a nova linha mestra da expansão urbana: a Barra, ou, hoje, os bairros da orla da praia. Sobre a avenida, afirma Costa e Silva Sobrinho: “Formada estava a espinha dorsal do sistema urbanístico da cidade de Santos. A orientação da Av. Ana Costa e dos canais de Saturnino de Brito ficava previamente determinada.” ( ANDRADE, 1995:58).

De fato, a orientação aí estava, mas foi o urbanismo sanitário, responsável por projetos urbanos também em grande parte das cidades brasileiras no fim do XIX, que transformou a paisagem santista, com a implantação da Comissão Sanitária em 1893 (BARBOSA, 2000)<sup>169</sup> e do projeto de Saturnino de Brito a partir de 1907, data da

---

167 “Dados apontam que no ano de 1889, Santos é atingida de uma só vez por febre amarela, impaludismo, peste bubônica, varíola e tuberculose; e na última década do século, as moléstias dizimam metade da população”. BARBOSA, M. V. **Santos na Formação do Brasil: 500 anos de História**. Santos: Secretaria Municipal de Cultura, 2000.

168 A TRIBUNA. op. cit., 1982.

169 BARBOSA, M., op. cit., 2000. Pg. 36.

inauguração do canal um<sup>170</sup>. Unido ao grande aumento da população que passa, mesmo com as epidemias, de 13.012 hab. em 1890, para 50.389 hab. em 1900, causado pela imigração e pela emigração (GITHY, 1992), este novo plano urbanístico leva a elite a deixar definitivamente a cidade e instalar-se na Barra.

Lanna (1996) mostra claramente este fenômeno, citando o Dicionário histórico de 1898: “A parte suburbana (onde pela primeira vez os limites físicos do espaço colonial serão rompidos), compõe-se de ruas largas e extensas e retas, com passeios e belas praças. São as ruas São Francisco, Rosário, Amador Bueno, General Câmara e Conselheiro Nébias”, e afirma: “Estas ruas, inicialmente ocupadas por “gente



**fig.128**  
Vista da Avenida Conselheiro Nébias, 1904  
fonte:  
RIAL, 2002:18 Plano de



**fig.129**  
Saturnino de Brito  
fonte:  
Fundação Arquivo e Memória de Santos

170 “Basicamente (o projeto de Saturnino), consistia em dois sistemas: um de esgoto e outro de galerias pluviais para recolhimento das águas da chuva. Um conjunto de nove canais de drenagem superficial cortava a parte santista da Ilha de São Vicente. Apesar de possuir comportas, os canais (...) eram ligados de modo a receberem águas do mar, através da força das marés, impedindo que águas paradas favorecessem a reprodução dos mosquitos, transmissores da febre amarela”. ANDRADE, W. op. cit, 1995. Pg. 93.

“A execução do projeto (...) determinou, através da abertura dos canais, as linhas mestras da expansão urbana santista. (...) O espaço livre representava um estímulo para o planejamento urbanístico avançado. O projeto de Saturnino cortava a planície de mar a mar (...) Solução simples, genial. (...) Os canais tornavam-se eixos de grandes avenidas e favoreceram a penetração das brisas marinhas, arejando o interior da ilha. (...) O sucesso dos canais entusiasmou Saturnino, que elaborou um projeto de expansão da cidade, baseado nas idéias de Camillo Sitte”. ANDRADE, W. op. cit, 1995. Pg. 58.

de posse”, verão em pouco tempo suas casas térreas serem transformadas em habitações coletivas de estivadores, portuários e empregados do pequeno comércio” (LANNA, 1996: 66-67).

O núcleo primitivo da cidade, colonial, na virada do século, torna-se essencialmente comercial, enquanto as residências, em especial das pessoas de alto poder aquisitivo, procuram a salubridade dos subúrbios.

No caso dos bairros próximos ao porto, em especial o Paquetá e a Vila Nova, o mesmo fator que permite sua criação, a expansão do cais, tinha já desde o início contido nele as premissas para a deterioração do espaço. O que vemos, então, num curto período de tempo, é novamente o fenômeno da evasão da elite, fugindo do comércio e das instalações portuárias. Repete-se neste local, em aproximadamente duas décadas, o fenômeno do Valongo. “A cidade tornara-se inadequada à função residencial. Constroem-se sobrados no Paquetá para atender as demandas de moradias; entretanto, as atividades portuárias, as obras de construção do cais do porto incomodam as famílias que vêem aumentar seu poder aquisitivo.” (ANDRADE, 1995:92). Em pouco tempo os cortiços do centro atingem o Paquetá e a Vila Nova. Gitahy (1992) demonstra que a construção do porto e o saneamento da cidade são obras interligadas, e fazem parte de um processo de reorganização do trabalho e

224

**fig. 130**

Escritório da  
Companhia Docas  
de Santos, primeiros  
anos do século XX,  
Paquetá.  
fonte:  
ANDRADE,, 1995



da face da cidade.

Neste poucos anos, o Paquetá é ocupado, deixado, e finalmente adquire as características de bairro proletário que divide espaço com os armazéns ligados ao porto, característica que vai manter até o declínio do café, décadas mais tarde.

É também na virada do século que esta área adquire seu caráter comercial, liderado pela instalação do Mercado Municipal<sup>171</sup>. A cidade encontra certa proximidade com

171 “O abastecimento da cidade era realizado por tropeiros (...), sitiantes e pescadores de regiões vizinhas e produtos chegados com os navios (...). A construção de um mercado que servisse para distribuir esta produção era tema polêmico na cidade. Havia solicitações desde os anos 1870 para que fosse construído um estabelecimento que pudesse abrigar as tripulações das canoas que vinham abastecer a cidade. As obras de construção do cais e o movimento de ocupação dos terrenos disponíveis na cidade deslocavam os lugares, sempre provisórios, onde se instalavam estes mercados. Só em 1902 foi construído o Mercado na Praça Iguatemy Martins (seu local até hoje) em terrenos lodacentos próximos aos armazéns da Companhia Docas, junto à foz do rio dos Soldados. Mas foi apenas em 1906, quando

o porto a partir de então, através do entreposto comercial.

Durante as décadas de 1910 e 1920, Santos aproveitou a prosperidade do café, marcando fortemente as diferenças entre os bairros do antigo centro e da praia. As avenidas ao longo dos novos canais foram ocupadas por casarões e, a praia, por grandes hotéis. É a chamada Belle Epoque, enquanto o centro comercial assistia a grandes construções que substituíam o que restava de colonial pelos novos estilos, como o edifício da Bolsa do Café; e o Paquetá era palco dos movimentos operários (ANDRADE, 1995).

O início da legislação urbanística da cidade é o código de construções de 1922, que continha o primeiro zoneamento. “A intenção era delimitar áreas próximas à orla, livres dos transtornos de atividades portuárias e industriais”, (CARRIÇO, 2006: 354)<sup>172</sup>.

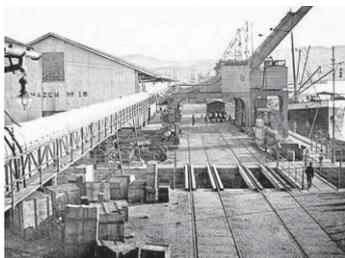
### **A industrialização e a expansão portuária**

O período entre-guerras é marcado na pelo crescimento populacional e urbano, assim como pelo aparecimento das primeiras favelas. Este não é o caso somente de Santos, mas relaciona-se ao processo de urbanização de grande parte das cidades paulistas. Em 1945, o Código de Obras detalha o antigo zoneamento, abrindo caminho para a da verticalização, sobretudo da orla. Permite-se com ele a instalação de habitação econômica entre a orla e o centro, “junto a armazéns, depósitos, cocheiras e estábulos”, (CARRIÇO, 2006:355), enquanto a burguesia se instala na orla.

No período do Segundo pós-guerra, com a expansão da cidade em direção à orla, e com o desenvolvimento das atividades industriais de base como a petroquímica e a siderúrgica em Cubatão, incentivadas pelo Plano de Metas<sup>173</sup>, o porto se expande a poderosa Companhia Docas construiu um canal em meio ao aterro que executava na Vila Nova, que as canoas tiveram acesso ao mercado, concluindo o complexo abastecedor de Santos com docas para canoas e grande mercado de alvenaria, seguindo os padrões encontrados em outras cidades como Salvador e Rio de Janeiro”. LANNA, A. op. cit., 1996. Pg. 46-47.

172 CARRIÇO, J. M. **Baixada Santista: Transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. São Paulo: FAUUSP, Tese de Doutorado, 2006.

173 “Nos anos 1950, o Plano de Metas de Juscelino Kubitscheck, consolidou o parque industrial de Cubatão, com a implantação da RPBC e posteriormente da Cosipa. Desse



**fig.131**

1995:131 Passarela sobre canal do mercado  
Ampliação do cais, 1950  
fonte  
www.novomilenio.inf

**fig.132**

Silos no cais de Outeirinhos  
ANDRADE, 1995: 135

de modo a se separar da cidade, estimulando a instalação de atividades ligadas a ele nos bairros lindeiros. Isto, significa em grande parte um número maior de armazéns e áreas de estacionamento à medida que o transporte ferroviário é substituído pelo rodoviário. Matéria de 1954, publicada no jornal santista A Tribuna, destaca as obras de expansão e a grande variedade de cargas movimentada na década posterior à Segunda Guerra.

“Entre as principais realizações terminadas no ano findo, no plano de ampliação das instalações do porto de Santos, são dignas de menção as seguintes: Ponte de atracação do ferry-boat, no Saboó, inclusive muralhas de concordância com o cais e de sustentação do aterro, linhas férreas (...): os últimos 200 metros do cais do Saboó com o aterro de retaguarda, as linhas férreas e as canalizações para descarga de produtos de petróleo, para o que está ele destinado a servir: edifício com quatro pavimentos destinados ao almoxarifado, tipografia e seção de compras (...); o edifício para Oficina de Eletricidade com a instalação de aparelhos e maquinismos modernos (...); dois novos tanques se concluíram em Alamoia para receberem óleo combustível, com a capacidade de 9.600.000 m<sup>3</sup> cada um (...) Em andamento, se encontram como principais: A construção de mais 1.500 metros de cais de atracação para a profundidade de 11 metros em águas mínimas, obra constante de um termo de contrato entre o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais e a Companhia; ampliação dos silos de trigo a granel, com mais 18 células e uma

momento até o final da década de 1970, o país obteve notável crescimento do PIB, acelerando-se o crescimento demográfico da Baixada Santista, que, entre as décadas de 1950 e 1980, apresentou taxas superiores à média brasileira e paulista, tendência que arrefeceu posteriormente, quando esta passou a apresentar crescimento similar ao nacional e estadual” CARRIÇO, J. op. cit., 2006. Pg. 337.

nova torre elevatória, aumentando a capacidade de 12.000 para 30.000 toneladas; Construção de oleoduto desde o cais do Saboó até os terrenos da Estrada de Ferro Santos/Jundiaí, em Alamoá, destinado ao transporte de óleo para as Refinarias de Cubatão e Capuava: instalação para descarga de sal com dois descarregadores mecânicos e esteiras transportadoras. Além dessas obras de maior vulto, outras muitas tiveram execução durante o ano, como as de aterro, drenagem, calçamento, assentamento de linhas férreas, canalizações de água, esgoto, luz, força e telefones, demonstrando grande atividade em se aprestar o porto de Santos para sempre melhor servir.”(A TRIBUNA, 1954)<sup>174</sup>.

Anos	Importação (t)	Exportação (t)	Total (t)
1953	6.063.587	1.224.350	7.287.937
1952	5.804.796	1.181.290	6.986.086
1951	5.509.264	1.633.332	7.142.596
1950	4.352.512	1.356.302	5.708.814
1949	3.693.615	1.505.153	5.198.768

**tab.19**

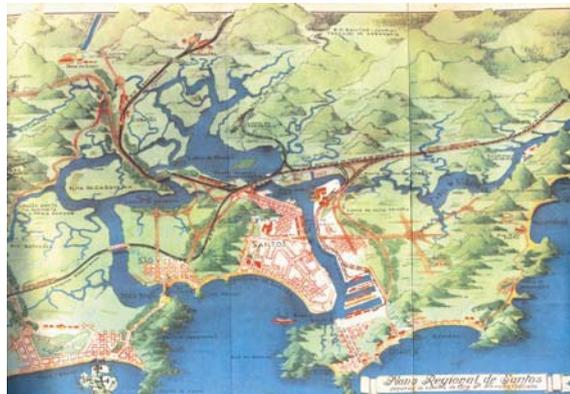
Movimentação de Carga no Porto

Fonte: Jornal A Tribuna, 1954, In: www.novomilenio.inf

A tabela indica a diferença marcante entre a carga importada e a exportada, mostrando como o porto tinha como principal função suprir as necessidades da indústria nacional.

227

No fim da década de 1940, a expansão da atividade portuária invadia áreas da cidade e exigia providências do poder público. Fazendo a transição dos planos de embelezamento do período anterior, o governo estadual contrata o engenheiro Maia para a elaboração do primeiro plano “eficiente” para a cidade e a região, o Plano Regional de Santos. O plano não chega



**fig.133**

Plano de Prestes Maia

fonte

Arquivos da CDHU

porém, a ser implantado, limitando-se sua aplicação a conexões viárias, incluídas posteriormente no “O Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento de Santos”, de 1951. Carriço explica que: “Este plano é apresentado em 1948, contendo uma

174 A TRIBUNA, 9 de julho de 1954. Fonte: Novo milênio, jornal eletrônico.



fig.134

fig.135

Armazenamento da carga e navio atracado no cais

fig.136

Expansão do porto em direção à ponta da praia

fig.137

Imagens da construção da refinaria Presidente Bernardes

Bernardes

fonte:

ANDRADE, 1995: 90-135

série de propostas de intervenções urbanísticas com ênfase para a questão da circulação viária, que visavam aumentar a eficiência do complexo portuário santista. (...) A proposta mais importante do plano de Maia, executada anos mais tarde, foi a implantação do porto na margem esquerda do estuário, na ilha de Santo Amaro, no distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá”, (CARRIÇO, 2006:357).

O distrito de Vicente de Carvalho logo se tornaria uma área ocupada pela população de baixa renda, conforme se dá a valorização da orla do Guarujá como balneário. Os conflitos espaciais presentes entre a zona portuária e Vicente de Carvalho têm se agravado com o aumento de uso dos terminais após o arrendamento na década de 1990, particularmente no que se refere às conexões ferroviárias.

Nos anos da Portobrás são construídos terminais especializados para as novas cargas, principalmente graneis sólidos e os terminais de petróleo e derivados. “Período marcado pela construção das refinarias Presidente Bernardes, em Cubatão, e União, em Capuava, responsáveis por expressivas marcas de movimentação de granel líquido, determinando a duplicação das movimentações de carga pelo porto, cerca de 16,5 milhões de toneladas em 1968. Foi também nessa época que se iniciou a construção do cais do Macuco à Ponta da Praia, praticamente esgotando todas as reservas naturais de ocupação de terras para fins de cais na margem direita. Desenvolveu-se o ‘Master Plan – Plano Diretor do Porto de Santos’ (1969), visualizando a possibilidade de ocupação portuária em direção à cidade de Cubatão, em função do início de operações do cais da Cosipa.” (CODESP, 2002)<sup>175</sup>.

175 CODESP. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos**. Santos,

A partir da década de 1970, começam a surgir problemas de congestionamento de navios. Já em meados da década são criados o Corredor de Exportação e o terminal de granéis líquidos e começam as obras na margem esquerda para o estabelecimento do terminal de contêineres. Iniciam-se os estudos para alargamento do cais do Valongo ao Paquetá (CODESP, 2000).

O porto de Santos permanece sob operação privada da Companhia Docas de Santos até o término da concessão, que acontece em 1980, quando retorna ao controle público, portanto à Companhia Docas do Estado de São Paulo. Em 1981 inaugura-se o terminal de contêineres, na margem esquerda do porto, distrito de Vicente de Carvalho, e a integração com a indústria ganha fôlego com o projeto do Sistema Portuário de Industrial de Cubatão.

Ao longo dos anos 1960 e 1970 a regulação do território se deu por meio do zoneamento, detalhado pelo Plano Diretor Físico do Município de 1968 (PMS, 1968)<sup>176</sup>. Com este, estabeleceram-se também o Código de Posturas, as Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros. Grande parte das medidas incluídas nestes não é aplicada, usando-se mais o zoneamento.

Em 1976 tem início a elaboração de um PDDI (Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado) de Santos, conforme com a orientação de planejamento nacional. Sua realização esteve a cargo da PRODESAN, empresa ligada à Prefeitura Municipal de Santos e de grupo de urbanistas contratado. Este plano, assim como sua complementação em 1978, estava alinhado com a teoria urbanística e com o a produção do pensamento nacional e internacional, ou seja, apresentava uma visão crítica sobre o urbanismo racionalista e ressaltava a qualidade de vida na cidade “trocando a ‘corrida desenvolvimentista pelo ideal da vivência urbana” (SANTOS, et al, 1976: 17, apud CARRIÇO, 2006:361-362).

A aplicação dos PDDIs jamais ocorreu na prática (CARRIÇO, 2006), permanecendo ao longo das próximas décadas o Plano Diretor de 1968 como principal instrumento urbanístico, sobretudo a Lei de Uso do Solo e o Zoneamento. As diversas modificações na legislação ao longo das décadas de 1980 e 1990 foram sempre sobre a base do Plano de 1968, a ser substituído por novo Plano Diretor somente no fim dos anos 1990.

---

2000.

<sup>176</sup> PREFEITURA DA CIDADE DE SANTOS, **Plano diretor físico da cidade de Santos**. Santos, 1968.

O crescimento populacional diminuiu nos anos 1980, assim como a atividade no porto, marcada por forte estagnação no país. Após a redemocratização, alternam-se gestões progressistas e conservadoras na cidade. A incorporação dos instrumentos debatidos no âmbito federal e incluídos na Constituição de 1988, permite a introdução de algumas formas participativas de gestão do território e a implantação de alguns deles. Carriço (2006) mostra no entanto que não se consegue aplicar instrumentos como o IPTU progressivo ou a outorga onerosa do direito de construir, ou seja, há uma dificuldade em alterar a propriedade privada e em ordenar o mercado imobiliário.

A discussão sobre patrimônio também entra na pauta durante a década de 1980, e a integração na área central da cidade com o porto é discutida em seminário de 1985 (CARRIÇO, 2006).

Os bairros lindeiros ao porto passarão por um processo de abandono vinculado à estagnação das atividades durante os anos 1980, agravando uma situação já presente desde meados da década anterior. Dados dos bairros do Paquetá e Vila Nova, dois dos mais afetados, indicam uma densidade demográfica muito abaixo da média da cidade, vinculada a um número também muito baixo de atividades de comércio e serviços (RIAL, 2002). Enquanto o centro ainda se mantém vinculado à atividade comercial, os demais bairros apresentarão áreas vacantes e grande número de imóveis abandonados.

O retorno do porto à administração pública com o término da concessão à Companhia Docas em 1980 evidenciou desinteresse do poder público e, principalmente, falta de recursos para investimento em infra-estrutura. Durante esse período, a necessária atualização de instalações, equipamentos e processos do porto de Santos não foi possível, porém os efeitos desta defasagem não serão sentidos em toda sua gravidade em função da baixa na atividade portuária e do contexto do comércio exterior do país. Na década de 90, com o redirecionamento da política e o crescimento relativo do comércio exterior na balança nacional, as pressões para a modernização crescerão. O processo de reestruturação da atividade portuária, ocorrendo desde o fim dos anos 70 em alguns países centrais, se apresenta na próxima década. A solução é alinhada à política nacional e internacional de enxugamento do Estado, como vimos no capítulo 2, o que significa a privatização por meio de arrendamento da operação portuária.



Vista do terminal de contêineres à época da construção.

fonte

www.novomilenio.inf

A década de 1990. Privatização da operação portuária e abertura do comércio internacional. As exportações e a containerização

Vimos no capítulo 2 que, nos anos 1990, as políticas que se voltam para a questão da infra-estrutura são marcadas pela desregulamentação e pelas privatizações. Em 1993, a Lei dos Portos (Lei nº 8.630/93) estabelece um novo modelo de gestão portuária, estipulando regras de arrendamento para os armazéns e transferindo a operação portuária à iniciativa privada. Ao órgão público, a CODESP, seriam designadas as funções relativas à infra-estrutura e a supervisão das atividades e do cumprimento dos contratos.

O Porto de Santos a partir de então passa a manipular progressivamente mais carga, enquanto a iniciativa privada, arrendatária dos terminais, substitui o equipamento ultrapassado e diminui significativamente a quantidade de funcionários na operação portuária.

Ano	Exportação	Importação	Total	Porto % Evolução	PIB % Evolução
1989	15,43	15,26	30,69	0,9	3,2
1990	14,30	14,55	28,85	- 0,6	- 4,3
1991	16,00	13,09	29,09	0,9	1,0
1992	14,32	14,10	28,42	- 2,3	- 0,5
1993	13,36	15,75	29,11	2,4	4,9
1994	15,73	18,39	34,12	17,2	5,9
1995	15,92	19,19	35,11	2,9	4,2
1996	15,62	20,72	36,34	3,5	2,7
1997	17,80	20,68	38,47	5,9	3,3
1998	19,40	20,53	39,94	3,8	0,2
1999	24,26	18,41	42,67	6,8	0,8

tab.20

Movimento de Carga (em milhões de ton.) e Evolução do PIB – 1989/1999

fonte

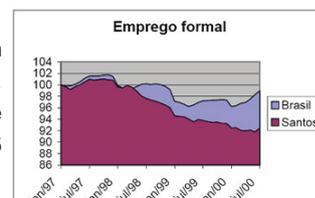
RODRIGUES, 2005

fig.138

Evolução de empregos formais em relação à média do país.

fonte

RODRIGUES, 2005



Vemos através da comparação entre o aumento do volume de carga manipulada e a remuneração total do porto ao longo da década de 1990 que, apesar da movimentação portuária aumentar consideravelmente, a remuneração caiu cerca de 34%<sup>177</sup> em valores brutos, ou seja, sem considerarmos a inflação do período. Se a esse fato acrescentarmos a movimentação de contêineres (tabela 21), é possível considerar uma diferença ainda maior, já que o aumento dos contêineres caracteriza cargas de maior valor agregado.

Assim, destaca-se o fenômeno já ressaltado do aumento da produção com a diminuição de postos de trabalho (Rattner, 1985) característico da etapa atual dos portos.

Ano	Quantidade	TEUs	Milhões de Toneladas
1990	382.972	438.137	4,08
1991	364.161	427.821	4,00
1992	410.592	494.682	4,63
1993	434.498	540.037	5,35
1994	475.642	614.168	6,02
1995	591.882	817.848	7,65
1996	547.430	772.313	7,65
1997	580.592	829.486	8,28
1998	564.948	799.476	8,26
1999	546.972	774.959	8,65

**tab.21**

Movimentação de containeres 1990/1999

fonte: compilado a partir dos dados do Ministério dos Transportes e do Anuário da ANTAq

232

Com o grande aumento da carga containerizada, o espaço do porto e da área próxima a ele é alterado. Os armazéns herdados do início do século XX e da expansão da década de 1950 seguiam inalterados, já que as formas de unitização não haviam influenciado no armazenamento e passam a ser demolidos para dar espaço de retro-área aos contêineres.

A carga a granel também cresce em exportação, como se pode constatar nos quadros a seguir, levando à construção de silos, reposicionados agora mais próximos à linha d'água ou conectados a esta por dutos, para transmissão direta aos compartimentos dos novos navios graneleiros.

Em resumo, a década de 1990 caracterizou-se em Santos como um período de adaptação à nova configuração dos portos nacionais, o que engloba o novo arcabouço jurídico, as novas maneiras de lidar com a mão-de-obra e com a administração separada da operação portuária e da administração e manutenção da infra-estrutura.

177 Percentual calculado a partir dos dados de RODRIGUES, R. C. op. cit., 2005.

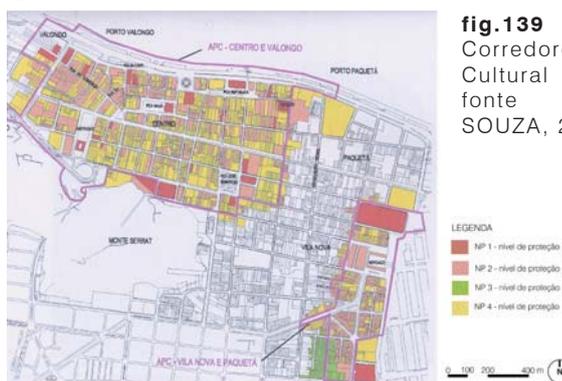
Enquanto os terminais se atualizaram, a infra-estrutura pública não respondeu de forma eficiente ao aumento do movimento portuário, chegando no fim da década a situações complicadas de fluxo que interferem diretamente no espaço urbano. Esta é a principal questão atualmente em discussão em relação ao porto na cidade de Santos, em paralelo aos projetos locais dos quais trataremos em seguida.

### O planejamento da década de 1990

A principal novidade do início da década de 1990 é a criação das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, em 1992 (RIAL, 2002). Parte dos bairros lindeiros ao porto estão incluídos na nova zona, assim como áreas de morros. A partir desta iniciativa alguns projetos habitacionais passam a ser desenvolvidos, dentre eles o programa de recuperação de cortiços da CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Até 2002 o programa no bairro do Paquetá ainda estava em fase de levantamento.

A inflexão conservadora a partir de 1997 na administração muda os rumos da política urbana municipal e, em 1998, elabora-se um novo plano, o Plano Diretor

de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. A questão do patrimônio é incluída com a criação dos Corredores de Proteção Cultural, separados em três áreas: centro, Valogo-Paquetá e entorno do Mercado Municipal. Esta orientação aparecia desde o plano de 1968, com a Subzona de Interesse Histórico e Cultural, porém será explorada a partir de então segundo o corolário do planejamento estratégico.



**fig. 139**  
Corredores de Proteção Cultural  
fonte  
SOUZA, 2003

### Projetos de Revitalização na área central da cidade de Santos

Os corredores de proteção cultural são o embrião do projeto âncora da Secretaria Municipal de Planejamento de Santos - SEPLAN, para a revitalização do centro, o Alegria Centro. A idéia é, a exemplo do modelo que já se espalhava por diversas

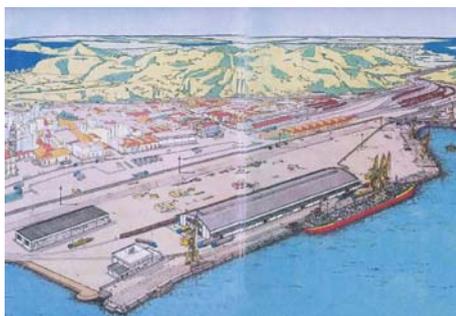
idades na América Latina e no Brasil<sup>178</sup>, integrar a recuperação de edifícios antigos a um projeto de Revitalização urbana, nos moldes ao executado em Puerto Madero. Para tal, a Prefeitura requer junto à CODESP a cessão dos armazéns e de toda a área do cais Valongo-Paquetá pertencente à companhia para “uso urbano” (CARRIÇO, 2006), que seria a implantação de instalações de lazer e escritórios. À época, o plano de expansão do porto previa a expansão destas áreas em forma de aterro e as obras já haviam sido iniciadas anos antes. A negociação com a CODESP tardia resulta num termo de compromisso firmado neste ano para a elaboração de soluções conjuntas. Devemos ressaltar que o tombamento por órgão municipal dos armazéns 1 a 8 do porto age como forma de pressão sobre a companhia federal para a cessão do espaço (RIAL, 2002).

Neste mesmo ano, seguindo padrão identicamente adotado, contrata-se consultoria catalã para elaboração de proposta de “integração porto-cidade” e para desenvolvimento de projeto de “implantação de um empreendimento na área do porto”. Este deveria necessariamente incluir a reabilitação dos armazéns. A publicação elaborada pela prefeitura cita que a intervenção segue tendência internacional que recuperou áreas degradadas e aumentou o turismo e a “cultura da população”, (PREFEITURA DE SANTOS, apud CARRIÇO, 2006:406).

O plano continha todos os elementos dos planos estratégicos de referência, como nova estação de passageiros, marina e centro turístico e empresarial. Este inclui as áreas dos armazéns 1 a 4. À época, a CODESP veta a instalação da marina e a transferência do terminal de passageiros. O plano jamais foi levado a frente e, nos anos seguintes novas propostas são apresentadas à cidade pela prefeitura. O empresariado local não se interessa em investir e ambos os projetos se apagam. Ao longo da década, iniciativas municipais pontuais de revitalização do centro se

desenvolvem enquanto a negociação entre os órgãos e a falta de verbas dificulta a implantação do projeto de integração. O Alegria Centro, com fortes isenções fiscais, é o principal vetor da revitalização no período, aliado à recuperação de edifícios para a instalação de equipamentos de

**fig. 140**  
Aterro previsto pela  
CODESP no cais  
Valongo.  
fonte  
SOUZA, 2003



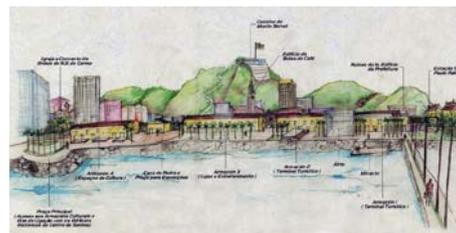
178 À altura do plano santista, já haviam sido elaborados projetos para áreas centrais e planos de revitalização na cidade de Buenos Aires, como vimos, e também, no Brasil, para o Rio de Janeiro, para Belém e, de forma incipiente, para Recife.

lazer, como o prédio da Bolsa do Café, o Teatro Coliseu, e o Memorial José Bonifácio. Consta também do plano de intenções da prefeitura, a implantação do Museu Pelé. Carriço (2006) destaca o insucesso do programa Alegria Centro em aumentar o comércio nesta região, além do processo de expulsão do comércio de mais baixa renda. Este se deu de forma mais destacada no entorno da Bolsa do Café e da Rua XV de Novembro (SOUZA, 2006)<sup>179</sup> A valorização dos grandes lotes vazios no trecho Paquetá também é patente já desde o fim da década de 1990, indicando uma tendência ao congelamento da área mais afastada do centro, em direção à Vila Nova, para especulação. Este fato, apontado em trabalho anterior (RIAL, 2002), fica evidenciado no mapa apresentado por Souza (2006).



**fig.141**  
 Perspectiva do projeto da Marina em 2003  
 fonte  
 SOUZA, 2003

Sucedem-se propostas apresentadas pela prefeitura à sociedade em 2002<sup>180</sup>- 2003, ano da aprovação do projeto na câmara<sup>181</sup> e, por fim, em 2005 para a área do cais do Valongo. Durante o ano de 2004 o plano da revitalização fica estagnado, e é retomado e reelaborado em 2006, quando o secretário de planejamento da gestão anterior assume a prefeitura. Nesse mesmo ano institui-se a Secretaria de Gestão Portuária, mas que na prática não tem jurisdição sobre a área de intervenção.



**fig.142**  
 proposta de revitalização apresentada pela codesp  
 fonte  
 CODESP

Desde então a prefeitura tem buscado maneiras de alavancar o projeto, com destaque para diversas chamadas na

179. SOUZA, C. **Planejamento Urbano e Políticas Públicas em Projetos de Requalificação de Áreas Portuárias**. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2006.

180 Nas propostas de 2002 e 2003 a ocupação seria apenas até a área do armazém 4, ampliando-se no projeto ora vigente até o armazém 8, conforme se vê nos projetos apresentados.

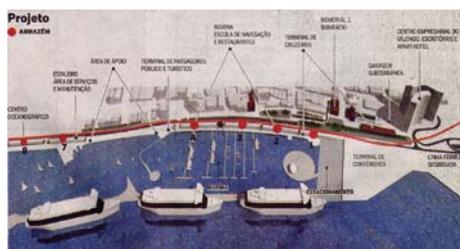
181 Cronologia fornecida pela SEPLAN



**fig.143**  
 Áreas delimitadas pelo Plano Diretor de 1998.  
 fonte  
 SOUZA, 2003.

mídia<sup>182</sup>.

A prefeitura destaca como impedimento ao avanço do projeto, a dificuldade na negociação com a CODESP. Por sua vez, a CODESP aponta que a área já está prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto e propõe projeto paralelo por ela elaborado <sup>183</sup>.



**fig.144**  
 Divulgação do projeto Marina Porto Santos  
 fonte  
 Jornal O Est. de SP

236

O projeto ora vigente para a área prevê a implantação de marina, centro empresarial com tecnologia de ponta, espaço turístico e terminal de passageiros. O programa parece se manter ao longo das mudanças do plano, indicando seu claro alinhamento ao planejamento estratégico. A localização da área no eixo principal de acesso ao porto, tanto ferroviário como rodoviário, é um problema que o projeto sugere solucionar através da construção de um mergulhão ( obra viária de rebaixamento) na Avenida Perimetral, liberando a área para a instalação de um passeio marítimo. Entretanto, as pressões para a melhoria da infra-estrutura



182 “Serra libera uso de crédito do ICMS para recuperação de áreas urbanas. Novo fôlego ao projeto de Santos, benefício fiscal pode bancar novo porto de Santos”. Manchete do caderno Metrôpole, Jornal O Estado de São Paulo, 15 de set. 2007.  
 Caderno publicitário especial de Janeiro de 2008 no mesmo jornal, da prefeitura de Santos, promove a cidade e o empreendimento Marina Porto Santos. Destaca-se a ênfase à integração porto-cidade.

183 Informações coletadas em entrevistas concedidas pela SEPLAN e pela CODESP, em 2005.

portuária que têm aumentado com o crescimento das exportações e importações nacionais levaram ao início das obras de ampliação da Avenida Perimetral, que por falta de verbas está sendo realizada sem o mergulhão. Já a construção de um elevado e alça de acesso ao porto na altura do Mercado Municipal, projeto constante do PDDZPS, será executado e foi aprovado sem debates pela prefeitura do município, mesmo que se situe em área de corredor cultural e passe sobre patrimônio municipal tombado.

O exemplo da Avenida Perimetral nos permite apontar como a opção estratégica da revitalização, da maneira como vem sendo aplicada em Santos, está ligada a iniciativas fragmentadas e cujos objetivos estão mais próximos à especulação imobiliária que à compatibilização da infra-estrutura portuária com o tecido da cidade. Permite-nos também apontar como as determinações de ordem externa ao contexto local, tal como a rede de fluxos e fixos em escala nacional e internacional que muitas vezes se sobrepõem às necessidades intra-urbanas nas cidades portuárias, não aparecem nas práticas de planejamento municipais, impossibilitando a devida adequação à cidade. Apresentamos a seguir o perfil do porto de Santos hoje, seu plano de expansão e alguns dos conflitos inerentes a este que ilustram esta constatação.

237

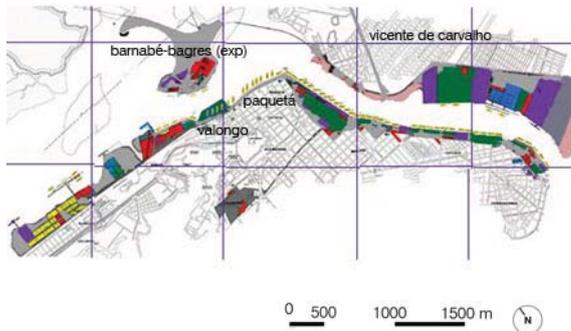
### O porto atual

O Porto de Santos conta com uma área de 7.765.100 metros quadrados, dotada de 13.013 metros de cais, com profundidades variando entre 5 e 13,5 metros, e 63 berços de atracação. Desse total, 11.600 metros são cais de uso público e 1.413 metros de uso privativo (CODESP).

De acordo com a CODESP, seu hinterland é constituído por uma área aproximada de 1 e 1,4 milhão de Km<sup>2</sup>, o que representa 17% do território nacional, além de atender países vizinhos como o Paraguai e a Bolívia.



**fig.145** Área de abrangência primária e secundária  
fonte  
CODESP



**fig.146**  
 Mapa do porto e áreas de expansão  
 fonte  
 PDZPS, 2000

A estrutura para armazenagem do Porto Organizado conta com: 75 armazéns, 50 pátios de estocagem, somando 981.603 m<sup>2</sup>, 5 galpões para inflamáveis, 10 áreas para granéis líquidos, com 431.478 m<sup>2</sup> e dotadas com 255 tanques e dutos com 55.676 metros de extensão (CODESP).

Os terminais especializados<sup>184</sup> para operação de carga geral containerizada e granéis sólidos e líquidos estão dispostos em ambas as margens do canal, o que inclui áreas dos municípios de Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão. Este fato deve ser considerado de especial importância para a análise, pois aponta como o porto, ao longo dos anos deixou seu caráter local para inserir-se no âmbito metropolitano.

238

Além da área do porto organizado, completam o complexo do porto de Santos os terminais de uso privativo<sup>185</sup>, e algumas áreas de portos privados, como o Embraport, que do ponto de vista da legislação urbanística são consideradas como área particular.

Quanto aos tipos e quantidades de equipamentos presentes atualmente no porto

---

**184 Terminais Especializados do porto de Santos**

Terminal para Contêineres – TECON-1, Terminais 34/35 e 37 – Grupo Libra, Terminais para Fertilizantes – TEFER , Terminais para Produtos de Origem Vegetal – Corredor de Exportação (açúcar a granel, soja em grão e farelos de origem vegetal) , Terminal para Granéis Líquidos da Alemoa – TEGLA, Terminal para Granéis Líquidos da Ilha do Barnabé, Bulk Terminal – suco cítrico, Teaçu I - Teaçu Armazéns Gerais S/A – açúcar em sacos, Teaçu II - São Francisco Operadora Portuária de Granéis Ltda. (Cosan) – açúcar a granel, Teaçu III – Coopersucar – açúcar em sacos, Terminal de Passageiros “Giusfredo Santini” – Concais. CODESP, dados fornecidos em visita à empresa.

**185** Dow Química (produtos químicos), Cutrale (suco cítrico a granel e farelo cítrico), Cargill (soja em grão, farelo de soja e açúcar a granel), Ultrafertil (fertilizantes) e Cosipa (granéis sólidos e carga geral)

organizado e nos terminais privativos, destacam-se os equipamentos para a manipulação de contêineres, como transtêineres e carros-trator, o grande número de portêineres e guindastes de linha d'água e os equipamentos de manipulação do terminal ro-ro. Deve-se ressaltar que estes estão concentrados mais nos terminais especializados do que no cais público.

### **Planos de Expansão. O PDZPS**

Já na década de 1990 a preocupação com a infra-estrutura aumentara, com grandes pressões sobre a presença de “gargalos” no porto de Santos. Segundo informação da equipe de engenheiros da CODESP, atualmente cerca de 85% da carga a granel manipulada em Santos chega por transporte rodoviário, o que significa, em época de safra, cerca de 4500 a 5000 ton/dia invadindo as principais vias de acesso ao porto e estacionando nos bairros próximos. Com a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento<sup>186</sup>, aprovado provisoriamente em 1997 e em 2000 e ainda não finalizado, diversos projetos foram apontados como necessários ao funcionamento do porto, entre projetos de expansão e de melhoria dos acessos ferroviários e rodoviários.

Os principais destaques entre os projetos são: 1. a execução das Avenidas Perimetral da Margem Direita, em Santos, e Perimetral da Margem Esquerda, no Guarujá, 2. a criação de pátios de estacionamento de caminhões junto a concessionária Ecovias, ao final das rodovias de acesso a São Paulo, 3. a integração das margens por meio de túnel submarino ligando Santos ao Guarujá e 4. a conversão da Base Aérea de Santos em aeroporto internacional da Baixada Santista.

Destes projetos, os únicos aprovados até o momento são o estacionamento junto à rodovia, e a Avenida Perimetral da Margem Direita, cujo projeto final, já em execução, terá as conseqüências citadas para a cidade de Santos <sup>187</sup>.

---

186 CODESP. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos**. Santos, 2005.

187 “O trecho Paquetá-Canal 4 tem início no final da avenida Xavier da Silveira, estendendo-se até a confluência da avenida Governador Mário Covas Júnior, com o Canal 4. Nesse trecho deverá ser construído um viaduto sobre o canal do Mercado, com extensão aproximada de 500 metros, objetivando acesso exclusivo de caminhões que se dirigem aos terminais de açúcar em Outeirinhos, com estrutura de concreto armado, pavimento rígido e fundações sobre estacas de concreto”. Trecho de informativo do Serviço de Imprensa da CODESP, 23 de novembro de 2006.

**fig.147**

Projeto inicial da Av. Perimetral da margem direita. Codesp fonte CODESP



O tema da integração com a cidade consta do PDZPS no que se refere à elaboração de projeto para a área dos armazéns 1 a 8,

**fig.148**

Esquema da Avenida Perimetral do porto de Santos a ser implantada fonte CODESP



junto ao centro histórico da cidade. Este trecho, cujo projeto de expansão e aprofundamento de calado como vimos foi abandonado após o tombamento dos armazéns inclusive

240

com as obras já iniciadas, está destinado a ser o único trecho sob o qual gira a discussão da compatibilização porto-cidade. Todas as demais áreas lindeiras ao porto, apresentam situação mais grave, como é o caso, em Santos, da Vila Nova, e em grau extremo no distrito de Vicente de Carvalho, Guarujá<sup>188</sup>.

A inclusão de projetos do PDDZPS no Plano Nacional de Logística e Transportes já foi apontada no capítulo 2. As obras previstas no horizonte de curto prazo, para parte das quais já foi destinada verba<sup>189</sup>, como a implantação das Perimetrais, já evidenciam que a questão da relação com a cidade não poderá ser considerada. Notícia do jornal: Verbas do gov. federal, abril de 2007.

188 A passagem do ramal ferroviário é um dos mais graves problemas do encontro da cidade com o porto, e por diversas vezes foi necessário remover a população da faixa do trem. Notícia do jornal O Estado de São Paulo de 5 de março de 2006 reporta o fato.

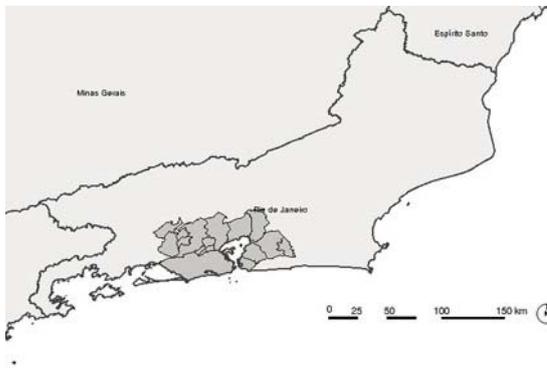
189 O Estado de São Paulo, abril de 2007.



## 4.2 RIO DE JANEIRO

A cidade do Rio de Janeiro está localizada no estado de mesmo nome e é centro de Região Metropolitana que abriga outros 16 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá<sup>190</sup>. Sua população em 2005 era de 6.094.183 hab. e o município ocupa uma área de 1.182 quilômetros quadrados.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro tem 11.610.878 hab., representando 80,68% da população do estado e sua área total é de 4.561 quilômetros quadrados.



**fig.149**

Mapa de localização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
fonte  
IBGE

242

### Histórico

A urbanização no Brasil de maneira geral, nos primeiros séculos, foi bastante incipiente e esparsa, correspondendo às necessidades da agricultura exportadora, como vimos no capítulo 1.2. No Rio de Janeiro não foi diferente e, desde sua fundação até princípios do século XIX, esta será uma cidade colonial típica, com um crescimento maior e com peso econômico adquirido a partir do início do século XVIII, em razão do ciclo do ouro. A transferência da capital de Salvador para o Rio, na segunda metade deste século é decorrência da mudança no eixo comercial da colônia em direção ao sul e do necessário escoamento das riquezas das Minas Gerais. É somente com a vinda da corte em 1808, que o porto do Rio de Janeiro crescerá significativamente em importância, com a abertura do comércio internacional. Vaz descreve o período inicial da urbanização do Rio de Janeiro, que abrange desde o início da colonização até meados do século XIX, como a “ocupação do

190 IBGE

território” cujas conseqüências espaciais são basicamente o desmonte de morros e o aterro de lagoas e do litoral (VAZ, 2002)191.

As mudanças da segunda metade do século XIX têm grande impacto sobre a cidade, que cresce em população e sofre pressão por modernizar-se. A produção de café do Vale do Paraíba estimula o comércio e o crescimento da atividade portuária local. A presença da corte já na primeira metade do século estimulava a construção de novos edifícios, a Missão Francesa<sup>192</sup> colaborava para a adequação da cidade aos padrões europeus e construíam-se diversos mercados nos bairros portuários. As alterações na política nacional neste século, como a independência e, em seguida, a instituição da República, exigem com maior ênfase a transformação da cidade, que pretende apagar seus traços coloniais. O porto é componente essencial da cidade moderna, além de infra-estrutura necessária à economia e, os novos navios tornam, ao fim do século, inviáveis as instalações dos antigos trapiches. Assim, desde meados do XIX, planos de reforma são propostos e com a virada do século vem a transformação da paisagem urbana da capital.

Já em 1850 começam a surgir planos de melhoramentos do porto. As obras são propostas ora para as enseadas da Saúde e da Gamboa, ora do lado dos Arsenais de Marinha e da Guerra, compreendendo as ilhas das Cobras e dos Ratos, denominada Fiscal posteriormente. As instalações se expandiam e se modernizavam por meio de concessões até o cais do Caju abrigando entre os armazéns, estaleiros e instalações comerciais, como o remanescente Moinho Fluminense (CDRJ,

**fig. 150**

Plantas do Rio de Janeiro, século XVIII  
fonte  
REIS FILHO, 2000.



191 VAZ, L. F. *O Rio de Janeiro e suas centralidades, velhas e novas*. In: **Las transformaciones de centralidad y la metodología de su investigación. Las transformaciones urbanas en Rio de Janeiro y su estudio**. Buenos Aires, 2002.

192 A Missão Francesa: grupo de artistas franceses que veio ao Brasil em 1816, responsáveis anos mais tarde pela fundação da Escola de Belas Artes.



Imagens da construção do cais e do aterro da Gamboa  
fonte  
CODERJ



2007)193.

Em 1853, Charles Neate, engenheiro inglês, organiza o plano de um cais, entre os Arsenais da Marinha e da Guerra, com três bacias intercaladas: “Compreendia, a 1ª seção desse projeto, o trecho entre os Arsenais e de Marinha e o trapiche Maxwell, formando a doca da alfândega; a 2ª servia ao Mercado Velho; e a 3ª compreendia o trecho restante até o Arsenal de guerra, que se destinava ao serviço de pequenos vapores e não chegou a ser construído conforme o plano” (CDRJ, 2007). A “Companhia Docas D. Pedro II” inicia em 1871 a construção do cais; em 1877 estavam concluídas as obras essenciais do plano, porém as remodelações completas dos velhos armazéns da Alfândega não chegaram a ser feitas.

Conforme se construíam o aterro e a muralha do cais, erguiam-se os armazéns e implantavam-se os ramais ferroviários. Assim se constituía o porto tradicional. Os planos eram sempre elaborados por engenheiros, em sua maioria ingleses. Os atracadouros espalhados pela baía, em que se mesclavam cais privados e públicos, iriam aos poucos sendo organizados no cais, como a doca da Alfândega, os depósitos de empresas importadoras. Para suprir a demanda da Estrada de Ferro Central do Brasil, esta mesma mantém sua própria estação marítima.

A implantação da infra-estrutura por meio de concessões à iniciativa privada era a regra geral na produção do espaço no país. Com a expansão portuária não seria diferente. Entretanto, as dificuldades econômicas por que passava o Rio de Janeiro apareciam também na capacidade de investimento do setor privado carioca, que sofrera enormemente com a substituição da mão-de-obra escrava e perdera es-

193 Companhia Docas do Rio de Janeiro.

paço para a produção de café em São Paulo. A reforma do porto termina por ser inteiramente bancada pelo Estado, ainda que passando de concessão em concessão, e sua administração também seria retomada pelo setor público nas primeiras décadas do século XX (GITAHY, 1992).

### A virada do século

Apenas entre 1902 e 1906, com a reforma promovida pelo então prefeito Pereira Passos, as instalações do porto tradicional são construídas sobre aterro na baía da Guanabara. Pereira Passos fizera parte, em 1875, da Comissão de Melhoramentos, órgão que elaborara o plano originário da reforma do início do século e que abrangia não apenas o porto, mas toda a cidade. De cunho sanitário, esta reforma pretende “modernizar” a cidade e, fazem parte dela o alargamento de vias, a padronização e a urbanização de logradouros e obras de saneamento (REZENDE, 2002)<sup>194</sup>. É a primeira grande reforma da cidade que, nesta época, já tem mais de 500 mil habitantes (REZENDE, 2002) e apresenta caráter haussmaniano<sup>195</sup>.

245

“A grande Reforma Urbana do início do século XX fez emergir da pequena corte colonial, portuguesa, infecta e antiga um centro moderno, afrancesado e saneado. As obras, que consumiram metade do orçamento da união para o período, incluíram a construção do novo porto, o saneamento da área, o alargamento, alinhamento e pavimentação de várias ruas, e a abertura de uma grande avenida que simbolizou a inserção da capital do país nos tempos modernos, a chamada avenida Central, hoje avenida Rio Branco.” (VAZ, 2002).

O porto é o centro destas intervenções, já que conectar a Zona Portuária e o centro da cidade é prioritário, assim como o centro com os bairros das zonas norte e sul. O projeto inicial de 1853, que passara por diversas alterações nas décadas seguintes e fora executado apenas em pequenos trechos, é então substituído por um novo, desta vez já realizado por engenheiros locais, em 1903. Este prevê a construção de

---

<sup>194</sup> REZENDE, V. *Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro*. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). **Cidade, história e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2002.

<sup>195</sup> Referência ao plano do Barão de Haussman para Paris, na década de 1850, cujas características serão adotadas pelo urbanismo brasileiro e latino-americano na virada do século, então sob forte influência da escola francesa.

um cais de atracação de 3.500 metros, com profundidade de água suficiente para navio de qualquer calado e fácil comunicação com a parte comercial da cidade. A faixa contígua ao cais, destinada ao serviço do porto é alargada para 100 metros ficando a avenida marginal com 40 metros de largura, além da construção de uma série de armazéns com 35 metros de largura, do aparelhamento do cais com guindaste e linhas férreas, etc..

A obra é levada a cabo através de empréstimos ingleses<sup>196</sup> e faz uso de técnicas modernas, a exemplo dos portos europeus em construção no mesmo período. O cais que foi oficialmente inaugurado no dia 20 de julho de 1910, fato amplamente noticiado pelo jornal à época.

Em 1911 tem início a realização das obras complementares. O vulto destas é enorme e entre elas se destacam: a construção de uma avenida ao longo do cais, atual Rodrigues Alves, com 100 metros de largura, construção de armazéns internos; assentamento de linhas férreas; montagem de guindastes; dragagem de águas pluviais; abastecimento de água potável; rede elétrica e de esgotos; abertura de ruas longitudinais e transversais. Em 1914 constrói-se um novo cais, conhecido como Cais da Gamboa. Em 1924 prolonga-se mais 1.428 metros, até a ponta do Caju, trecho do cais “São Cristóvão”. Constrói-se o Armazém de Bagagem e a Estação de Passageiros, com o respectivo Pavilhão de Ingressos. Em 1927 o Governo Federal adquire a Ilha de Braço Forte, para as cargas explosivas (CDRJ, 2002).

O Porto de Rio expandia-se por sua posição de capital da República, porém eram necessárias enormes quantidades de capital provenientes de empréstimos, já que a atividade econômica e industrial não progrediam e as diversas concessionárias eram incapazes de se manter<sup>197</sup>.

A cidade cresce durante as primeiras décadas do século XX sem o ordenamento de um plano, regulada pelos diversos decretos-lei sobre ordenamento do solo. Duran-

---

<sup>196</sup> “Aos 24 de setembro de 1903 era lavrado o contrato entre o Governo Federal e a firma “C.H.Walker Comp. Ltda.”, com sede em Londres, para execução das obras de melhoramentos do porto segundo o plano por último aprovado”. CDRJ, 2002.

<sup>197</sup> “Ora, como a economia do antigo Estado do Rio de Janeiro, por razões diversas (solo; transporte; mão-de-obra empregada, a escrava; frágil mercado interno e internacional; etc.), não tinha como competir com as formas mais tipicamente capitalistas implantadas em São Paulo, ela logo entrou em crise. É dizer: esta crise data da própria emergência da chamada Economia Exportadora Capitalista Cafeeira Nacional (Cardoso de Mello, 1998) no contexto da afirmação da expansão comercial e, sobretudo, financeira do final do século XIX (Silva, 1976)”. NATAL, J. *Inflexão Econômica e Dinâmica Espacial Pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro*. In. **Revista Nova Economia**, N.14, set.-dez., 2004.

te a década de 1920 a legislação permite o princípio do adensamento e estimula a verticalização. Dá-se uma valorização do centro e da zona Sul e, logo em 1922 uma nova obra de grande porte será realizada em função da Exposição Internacional de 1922, incluindo a destruição do Morro do Castelo. (REZENDE, 2002).

A expulsão da população de baixa renda das áreas mais valorizadas acontece desde o plano de Pereira Passos, com a destruição de moradias e segue no caso do Morro do Castelo. A ocupação das áreas de encosta pela população crescente se intensifica. Vaz (2002) descreve o processo: “em 1922, nova cirurgia cortava o tecido urbano: o arrasamento do morro do Castelo, berço histórico da cidade, eliminando praticamente todos os marcos de sua fundação e do primeiro século de sua existência, além de uma enorme e tradicional área residencial. Iniciava-se nesta década a construção dos primeiros arranha-céus, que surgiram em dois diferentes locais: por um lado, na suntuosa avenida Central, ocupando seus últimos terrenos livres ou então demolindo as imponentes construções ecléticas do início do século e, por outro, no longínquo e recém ocupado arrabalde litorâneo de Copacabana.” (VAZ, 2002).

Até então, estamos no período caracterizado pelos planos de embelezamento, coordenados por engenheiros sanitaristas. A necessidade de abrir novas vias, avenidas, alinha-se ainda à idéia de modernização da cidade.

247

### Período entre-guerras

Na década de 1930 é elaborado o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento, pelo urbanista francês Alfred Agache (REZENDE, 2002), ligado à Escola Ecológica de Chicago, e contratado pela prefeitura do Rio. Seu plano tem forte influência da École de Beaux-Arts de Paris e apresenta caráter monumental. É em essência um projeto para adequar a cidade à nova burguesia industrial, coerente com o que se produz na Europa; a idéia dos “Boulevards” que permeava as cidades na virada do século era aplicada junto às soluções de saneamento.



fig.151

Plano Agache  
fonte

[www.copacabana.com](http://www.copacabana.com)

Com a Revolução de 1932 uma comissão integrada por Lúcio Costa avalia o plano, propondo alterações e pouca coisa deste é implantada. Segue-se a construção da cidade através da legislação por zoneamento, paralela ao adensamento. Na década de 1920 a população cresce muito, passando de 1.158.000 habitantes para 2.380.000, em 1930 (REZENDE, 2002). Diversas tentativas de adequação do sistema viário são efetuadas ao longo da década de 1930, com destaque para a abertura da Av. Presidente Vargas, inaugurada em 1944.

A influência do Modernismo neste período é marcante, sobretudo com as visitas de Le Corbusier (1929 e 1936), e aparecem como crítica ao plano Agache<sup>198</sup>. A influência racionalista neste período tem pouca influência na prática urbanística da cidade. Ela aparece sobretudo na tipologia dos novos edifícios, enquanto o urbanismo fica a cargo dos engenheiros, ainda como herança do período sanitarista.

O porto já apresenta então a área ocupada que manterá por todo o século, com pequenos acréscimos de terminais, em geral privativos. O contorno da cidade será definido no fim dos anos 40.

Em 1934, na Era Vargas, declara-se rescindido o contrato entre o Governo Federal e a Cia. Brasileira de Portos. O Porto do Rio de Janeiro passa a ser autarquia sob jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas: Administração do Porto do Rio de Janeiro (A.P.R.J.). Esta tinha por finalidade realizar as obras de melhoramento e ampliação das instalações portuárias, sua reparação, conservação e renovação,

**fig. 152**

Desenho de Le Corbusier para o Rio, 1929. fonte Fundação Le Corbusier



bem como seria responsável por sua exploração (CDRJ, 2007); assim como este, grande parte dos portos passa ao controle federal, à medida em que terminam as concessões privadas. A centralização será mantida durante o período posterior, vindo a ser substituída apenas com os processos de privatização da década de 1990.

Segundo pós-guerra. A transferência da capital e o declínio político-administrativo

<sup>198</sup> Com a segunda visita do arquiteto à cidade, projetos do Plano Agache de quadras com pátio interno são considerados um retrocesso, e em seguida revogados. Affonso Eduardo Reidy assume no fim dos anos 1940 o Departamento de Urbanismo da prefeitura. REZENDE, V., op. cit. , 2002.

Diversas obras viárias são realizadas na cidade ao longo dos anos 1950, com a criação de túneis, vias e elevados; é o que Villaça (1998) caracteriza como a passagem do período do embelezamento para a cidade eficiente. É relevante para a relação porto-cidade a criação da Avenida Perimetral, isolando a área portuária do restante do tecido. A cidade, entretanto, já se encontrava em período de estagnação econômica forte, o que seria agravado ainda mais com a transferência da capital para Brasília em 1960. “Desde o final dos anos 30 se iniciava o processo de esvaziamento de atividades industriais, quando São Paulo passou a concentrar as indústrias, tornando-se centro produtor do país, e, desde 1960, ocorria o esvaziamento de atividades políticas e administrativas, quando se inaugurou a nova capital do país – Brasília.” (VAZ, 2002). Apenas alguma concentração de serviços seria suporte para a economia local. A transformação da cidade em Estado da Guanabara, situação que perduraria até sua integração ao Estado do Rio de Janeiro em 1975, demonstra a preocupação em garantir-lhe uma quantidade de recursos públicos que não poderia manter como município.

O aumento das políticas de ordenação do território que já relacionamos ao início do planejamento no Brasil, a partir apenas de meados do século XX, faz-se presente também na cidade, com a contratação pelo Governador, à época Carlos Lacerda (1960-1965), de novo plano diretor, a cargo do escritório grego Doxiadis Associates<sup>199</sup>: “Enquanto a realização de um plano representa para Lacerda a possibilidade de ascensão política através da demonstração de eficiência, a escolha de uma firma grega para prepará-lo, a Doxiadis Associates, está de acordo com os ideais desenvolvimentistas característicos de seu governo” (REZENDE, 2002:267). Servindo mais como instrumento político<sup>200</sup> do que efetivamente como plano de ordenação do território, o plano elaborado está desvinculado da realidade local, especialmente quanto aos recursos financeiros e ao contexto político brasileiro. Como exemplo do planejamento racionalista, é estruturado em modelo de cidade eficiente ideal, repleto de dados, e permanece durante décadas como a maior base de dados da cidade. Entregue em 1965, não chega a ser reconhecido pela administração seguinte (REZENDE, 2002). Algumas de suas propostas viárias para a conexão são

---

199 A contratação do plano em escritório internacional foi severamente criticada pelos profissionais locais.

200 Villaça caracteriza as intensas iniciativas de planejamento das diversas cidades brasileiras como “planos discurso”, que pouco resultaram na efetiva construção das cidades. VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: F.V., 2005.

executadas anos mais tarde, como a Linha Amarela.

Seguem-se durante a década de 1970 diversas leis e emendas de uso e ocupação do solo. Também é determinante a implantação do metrô. Em processo de perda acelerada de sua posição relativa como centro de serviços do país, a cidade vê sua renda cair progressivamente.

Assim como os demais portos do país, com a rara exceção do porto de Santos, que implanta o corredor de exportação e mais tarde o terminal de Conceiçãozinha, o porto do Rio também cresce pouco ao longo das décadas de 1960 e 1970 e sua expansão está ligada à indústria petrolífera. Destaca-se o crescimento da indústria naval, logo incentivada pelos PNDs. Diversos estaleiros se instalam no Rio e em Niterói. A construção do elevador ao longo da Avenida Rodrigues Alves, conectando o centro à ponte Rio-Niterói, em meados da década de 1970, contribui para o isolamento da área do porto.

A partir das diretrizes do II PND e do plano estadual Plan Rio, inicia-se a elaboração do Pub-Rio em 1975, que deveria estar concluído em 1979. Seu objetivo principal, entretanto, é tornar o município apto a receber recursos federais, vinculados à proposição de um plano. Elaborado na prefeitura, o plano tampouco chega a ser implementado.

### **Anos 1980. Redemocratização e estagnação no porto**

O período de crise da década de 1980 foi particularmente difícil à economia fluminense, devido a sua extrema dependência de repasses federais. “Em artigo recente, mostrou-se que o período que compreende grosso modo os anos de 1980 a 1994 foi de crise econômica, social e político-institucional. (...) E mais: que tudo isso foi agravado pela transferência da capital e pela fusão, sendo o golpe definitivo desferido pela crise do padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro experimentado ao final dos últimos anos 1970 e início dos anos 1980, quando também se esgota o padrão de financiamento interno e externo da economia brasileira, arrastando assim, e definitivamente, a economia da região fluminense, dado o caráter tributário da economia da antiga capital.” (NATAL, 2004:3-74). A extrema dependência das rendas oriundas do governo federal, em forma de transferências constitucionais, salários para funcionários públicos, aposentadorias e pensões para seus antigos

trabalhadores e herdeiros, fizeram com que a cidade também sofresse, aos moldes do estado, forte estagnação.

Com relação ao planejamento, a década de 1980 significou novas aproximações no âmbito nacional, como já vimos no capítulo 4.1, ao estudarmos o caso de Santos. Novos instrumentos entram em discussão a partir de 1983 e passam a fazer parte da legislação federal, mas apenas serão regulamentados na constituição de 1988, abrangendo discussões a respeito da função social da cidade e da propriedade e o direito à terra; são incluídos instrumentos como o iptu progressivo, o direito de preempção, a edificação compulsória, entre outros.

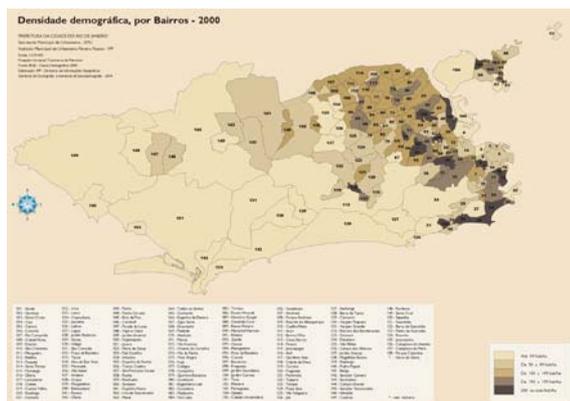
No Rio, assim como em Santos, estimula-se a discussão sobre o adensamento dos bairros já providos de infra-estrutura e o controle dos bairros consolidados, bem como a inserção de maior participação da sociedade no planejamento (REZENDE, 2002). Há um direcionamento para urbanização de favelas em lugar da remoção, assim como para a regularização e a política de terras. Não aprovada, a tentativa de regulamentação, porém, no princípio da década, é frustrada; segue-se legislando por decreto até 1990. Alguns projetos de bairro aparecem ao longo dos anos 1980.

Com a Constituição de 1988 e a obrigatoriedade do plano diretor aos municípios com mais de 20.000 hab., o Plano Diretor Decenal é aprovado em 1992. Rezende aponta que ainda assim segue-se a dificuldade em por em prática instrumentos que mexam com a questão da propriedade. À época, a Região Metropolitana do Rio



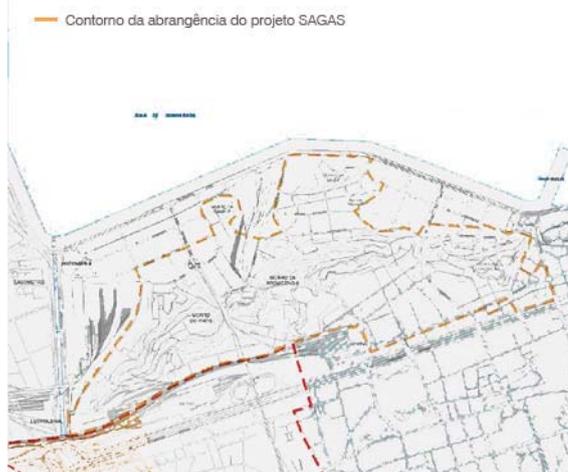
fig.153  
fig.154

Densidade demográfica da cidade por bairros em 2000  
fonte  
Instituto Pereira Passos, 2007



de Janeiro já tem mais de 9 milhões, e o município, mais de 5 milhões, sendo que quase 30% em favelas e loteamentos irregulares.

**fig.155**  
Área de abrangência do SAGAS  
fonte  
PRRRPRJ



A principal diretriz deste plano é conter a mancha urbana, ocupando os vazios onde já há infraestrutura e evitar o adensamento. Diversas questões porém são deixadas para regulamentação futura, principalmente com relação

aos novos instrumentos, a exemplo também do que acontece em Santos. Assim, este também permaneceria como um plano de intenções e diretrizes, sem grandes efeitos sobre o território.

252

Uma das iniciativas da década de 1980 a ser destacada no âmbito do planejamento intra-urbano carioca é o projeto SAGAS. A partir da iniciativa de parte da sociedade, e alinhado a uma nova abordagem do espaço que se estruturava, cria-se em 1983 um grupo comunitário responsável pelo projeto, cujos objetivos são a preservação do patrimônio construído e a requalificação da zona portuária, que abrange os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Destaca-se sobretudo entre as ações do projeto a alteração da Lei de uso do solo com a criação de áreas de preservação e o inventário de imóveis (COMPANS, 2004). A questão da preservação, especialmente das áreas centrais das cidades, chega com muita força às discussões urbanas das cidades brasileiras do período, e avança-se no sentido da consciência da necessidade de uma maior integração entre porto e cidade.

Devemos apontar que a estagnação do setor portuário contribui para esta preocupação, uma vez que a diminuição das atividades deste setor provoca, em grande parte da área litorânea portuária, a desocupação de lotes enormes, por vezes provocando o abandono de bairros inteiros, como foi o caso da Vila Nova em Santos e, em parte, da Zona Portuária no Rio201. A atividade portuária, esteve em baixa por

---

201 “Esta área, constituída em parte por um tecido urbano tradicional remanescente do século XIX e em parte por instalações portuárias construídas sobre aterro na grande

toda a década de 1980 no Brasil, e a infra-estrutura do porto carioca também sofreu com este fato. Além da forte estagnação do setor, a administração federal sem recursos não permitiu que se modernizassem instalações e procedimentos, o que reforçaria na década seguinte a pressão pela privatização do setor.

### **Década de 1990. Projetos de revitalização e retomada de investimentos. Privatização, infra-estrutura e o porto do Rio hoje**

A década de 1990 no Rio de Janeiro se caracteriza como um período de presença intensiva do que caracterizamos anteriormente como planejamento estratégico. Esta cidade foi uma das primeiras no Brasil a identificar-se com as propostas internacionais de Planos Estratégicos e de grandes projetos urbanos. Isto se deve a uma combinação de fatores, sobretudo políticos, tanto locais como de caráter regional e nacional.

Em primeiro lugar, a dependência do repasse federal fez com que a falta de recursos do Estado, argumento principal das políticas urbanas neo-liberais, fosse sentida com grande intensidade na cidade. Desta forma a atração de capitais no setor privado se mostrava não apenas interessante como a única saída viável para os investimentos no setor. A presença de setores conservadores no poder local colaborava para esta proposição. Além disso, o alinhamento com as políticas federais no setor portuário faziam convergir os projetos de revitalização e mudança de uso das antigas instalações no porto de Rio com a intenção de transferência das operações mais significativas para o recém expandido porto de Sepetiba, no município de Itaguaí, ao sul do Rio. A partir de então e, concomitante ao início dos arrendamentos permitidos pela Lei de Portos de 1993, já vimos que diversos estudos apontam o porto de Sepetiba como local ideal para a implantação do hubport do Atlântico Sul. A idéia da transferência das operações do Rio para este porto está vinculada à proposição de revitalização da área portuária e faz parte das estratégias do plano elaborado.

A primeira iniciativa ligada ao planejamento estratégico na cidade é a elaboração

---

reforma urbana do início do século, é formada pelos bairros da Saúde, da Gamboa e do Santo Cristo e alguns morros. O mais conhecido é o da Providência ou da Favela, uma das primeiras favelas da cidade, o do Pinto e o da Conceição, que apresentam conjuntos históricos formados de casas térreas e sobrados. Espaços marcados pela decadência e pelo abandono.”,VAZ, L., op. cit., 2003. Pg.136.

de um Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro<sup>202</sup>, em 1993, para o qual foi também contratada a consultoria dos urbanistas catalães (VAINER, 2000). Já vimos no capítulo 3 as principais características de um plano nesses moldes e o elaborado para o Rio seguiu à risca o modelo. Num processo realizado em tempo recorde<sup>203</sup> e criticado sob diversos aspectos, em especial na suposta participação popular, o Plano foi concluído no ano de 1995<sup>204</sup>. Contou com todos os itens clássicos: diagnóstico, levantamento de pontos fortes e fracos em relação a infraestrutura, atratividade, emprego, lazer, imagem e cidadania, etc., definição de objetivos, estratégias. Estabeleceram-se sete estratégias: “O Carioca do Século XXI, Rio Acolhedor, Rio Participativo, Rio Integrado, Portas do Rio, Rio Competitivo, Rio, Pólo regional, nacional e internacional” (PERJ, 1996). Os principais projetos estabelecidos no plano são o Parque Tecnológico, o Favela-Bairro, o Porto de Sepetiba, o Programa de Design do Rio de Janeiro, a Revitalização do Centro e o Teleporto. Interessa-nos em particular a proposição do Porto de Sepetiba como projeto, já que está relacionado à liberação de áreas próximas ao centro no Porto do Rio. O texto do plano sugere que “a vocação primordial do porto é o transporte de contêineres em escala mundial, contudo, atenderá ao transporte de granéis, grãos, minérios e produtos siderúrgicos” (PERJ, 1996), fato que vai influenciar o desdobramento futuro do porto.

**fig.156**

Proposta de parque tecnológico contida no 1º Plano Estratégico do Rio  
fonte  
PERJ,  
1996



O andamento dos projetos a partir deste ano variou conforme a disponibilidade de recursos municipais e o interesse da iniciativa privada. Compans aponta, por exemplo, que no caso do Teleporto, diversos investimentos públicos em infraestrutura foram realizados, porém houve pouco interesse do setor privado (COMPANS, 2004).

Jorge Natal explica a convergência nas

<sup>202</sup> PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, Rio sempre Rio**, Rio de Janeiro: Editora Imprensa da Cidade, 1996.

<sup>203</sup> VAINER, C. op. Cit., 2000.

<sup>204</sup> O trabalho de Vainer analisa em profundidade a Plano, expondo suas contradições. VAINER, C., op. Cit., 2000.

três esferas governamentais: no governo federal: “Em meados dos anos 1990, verifica-se uma série de manifestações na linha de que “o pior já passara”. É o momento do lançamento do Plano Real”, no governo estadual : “O Plano Plurianual de Aplicação de Recursos/1996-1999 (PPA, 1996-1999), do Governo Estadual (Marcelo Alencar), estabeleceu o mesmo diagnóstico, qual seja, “o problema” era a crise do Estado e sua capacidade de gasto, passando assim o desenvolvimento para as mãos da denominada iniciativa privada. (...) o problema da economia, no caso, da fluminense, seria o do financiamento dos gastos, e que para tal seria necessário invocar a “solução via mercado”...aí as privatizações e o caráter, no máximo indutivo, que o Estado deveria possuir nos marcos do novo ‘modelo de desenvolvimento’ ” e, por fim, nas conseqüências de âmbito local, as intervenções urbanísticas estratégicas: “abriu-se, desse modo, o caminho para o concurso do setor privado, destacadamente na área da infra-estrutura. De fato, na gestão de César Maia, após anos sem praticamente nenhuma obra pública, a cidade foi invadida por tapumes e inesquecíveis mudanças de mão e muitos e gigantescos engarrafamentos. Um Carlos Lacerda meio fora de tempo e lugar parecia ter baixado na cidade mais de trinta anos depois; buscava-se, assim, construir novamente o mito do bom administrador associado ao da profusão de obras urbanas”, (NATAL, 2004:75-77). É o momento do projeto federal “Brasil em Ação”, em que o porto de Sepetiba é incluído em 1998 e, também, no qual se insere o Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Natal aponta porém que, apesar do discurso, o governo federal pouco contribuiu para os investimentos na infra-estrutura local : “Mas, no que trata dos investimentos federais no Estado, há sobejas demonstrações discursivas e estatísticas de que eles foram praticamente desprezíveis, e que, em larga medida, o mesmo ocorreu no caso dos investimentos levados a cabo pelo governo estadual.” (NATAL, 2004:77)

### **O Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro**

Dentro da orientação do primeiro PERJ elabora-se à continuação, um segundo plano estratégico, no qual se estruturam planos para diferentes regiões demarcadas dentro da cidade. Entre elas a Zona Portuária, para a qual, em 2001, conclui-se o Plano de Recuperação e Revitalização, elaborado pelo Instituto Pereira Passos, vinculado à Secretaria de Planejamento da prefeitura.

**fig. 157**

Delimitação dos bairros da Zona Portuária incluídos no plano



plano muito mais detalhado do que aquele que vimos em Santos, que inclui georeferenciamento de toda a área central (PRRRPRJ, 2001). Sua abrangência também

é maior do aquela do plano de Santos, restrito ao pequeno trecho linear ao longo do bairro do Valongo. Neste plano carioca abrange-se grande parte da Zona Portuária, ainda que somente os bairros mais próximos ao centro da cidade, como vemos no mapa da figura 157. O diagnóstico do plano é extenso, com levantamento detalhado do uso do solo, dos edifícios históricos e dos proprietários dos diferentes lotes. A vasta experiência do projeto SAGAS foi incorporada e também serviu de base para este levantamento. A principal ênfase do diagnóstico é na desconexão viária entre os bairros da Zona Portuária e o centro (figuras 158 e 159). “Como resultado, é mais fácil ir e vir de bairros distantes ao centro e vice-versa do que circular internamente. Para isso colaboram fatores naturais - os morros - e os construídos – a área retro-portuária. Nesse caso, estão incluídas as ruas que não são vias públicas, as grandes áreas operacionais como o ramal ferroviário da Estação Marítima, o pátio ferroviário da Praia Formosa, além do processo anterior de loteamento das terras, os grandes lotes adequados para o uso de cargas pesadas, péssimos para a formação do tecido urbano. Os dados e o mapeamento” (PRRRPRJ, 2001:8).

256

Apesar do extenso diagnóstico, os objetivos do plano não diferem daqueles objetivos-padrão do modelo de planejamento estratégico. Alinham-se aos do plano santista assim como à intervenção realizada em Buenos Aires, demandando da administração portuária, as áreas destinadas a mudança de uso para os já conhecidos espaços de turismo e lazer.

“Os galpões e armazéns são marcas da paisagem portuária. A intenção de modernização e reciclagem encontra nessas formas, amplas e generosas, as possibilidades para implantação de grandes equipamentos voltados ao lazer, à cultura e ao comércio. Assim tem sido a prática em várias outras cidades. Esta é também a orientação da proposta de recuperação e revitalização da área portuária carioca.” (PRRRPRJ, 2001:15).



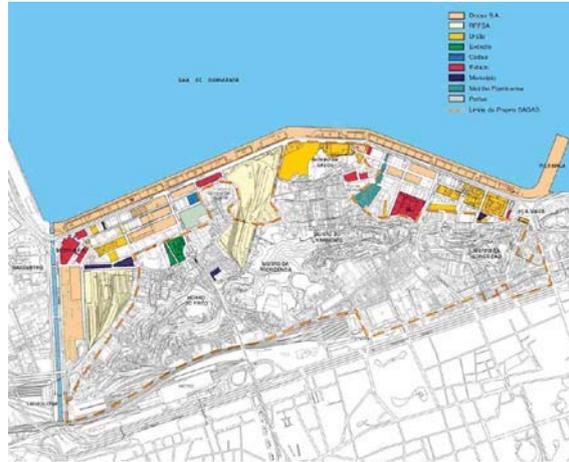
Sistema viário existente



Sistema viário proposto



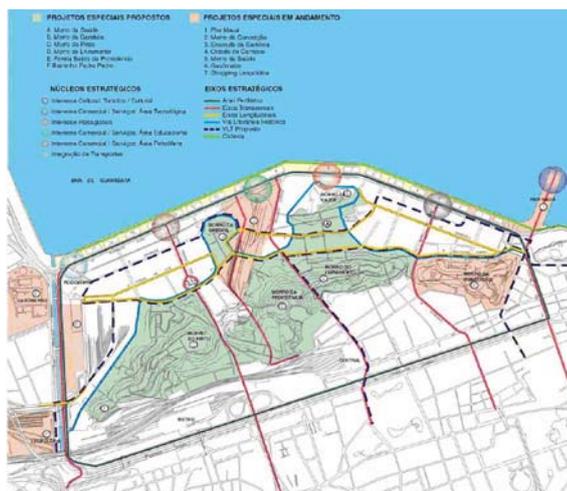
Estruturação



**fig.158**  
**fig.159**  
Diagnóstico da área e estudos viários  
fonte  
Plano , 2001.



A estrutura municipal e o quadro técnico permitem à cidade a elaboração de um



**fig.160**  
Delimitação da área foco  
**fig.161**  
Proposta para a área foco  
**fig.162**  
Proposta final  
fonte  
Plano, 2001.

**fig.163**  
Percurso da ciclovia  
fonte  
Plano, 2001



O plano estabelece a conversão de áreas pertencentes ao porto em espaços de lazer junto ao centro nos bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo, bem como o uso misto, citando os Lofts e o projeto de Roterdã. Compans aponta que o programa de arrendamento da lei de portos também

possibilitou à CODERJ a colocação de propriedades no mercado imobiliário, por meio da desativação do cais da Gamboa e de instalações no Cais de São Cristóvão e do Caju, totalizando 500.000m<sup>2</sup> de imóveis (COMPANS, 2004). Os objetivos

**fig.164**  
Ambientação do acesso ao Píer e da Praça Mauá



elencados são voltados para a atração de investimentos privados, e sugerem um “espaço estratégico de desenvolvimento” com “melhorias pontuais de locais emblemáticos” para criação de “ambiente de negócios e lazer”. Ressalta-se a necessidade de projetos a curto prazo executados pelo poder público com o objetivo de ganhar a credibilidade e o investimento do setor privado. (PRRRPRJ, 2001),

Pressupõe-se no plano a eliminação parcial ou total da operação portuária no local, dependendo do ponto. Devemos destacar todavia, que este é um dos planos analisados que apresenta maior preocupação em permitir que a operação se mantenha na linha do cais.

Em sua versão original de 2001, o Plano apresentava três núcleos de interesse ao longo dos três quilômetros e meio do Cais da Gamboa. O primeiro a ser revitalizado seria o mais próximo ao centro e, para este, o plano apresenta projeto detalhado. Para os demais, apenas algumas diretrizes.

O rebaixamento da Avenida Rodrigues Alves na altura da Praça Mauá permitiria a criação de um espaço de lazer com a implantação de pólo cultural, combinado a uma ciclovia beira-mar que funcionaria como corredor cultural “A ciclovia seria ainda estendida até a pista Mané Garrincha, no Aterro do Flamengo, permitindo um percurso cicloviário beira-mar, do Vidigal à Praça Mauá” (PRRZP, 2001: 18). “o ponto focal representado pela interseção de Avenida Rio Branco, Rua do Acre, Praça e Píer Mauá é não só o mais integrado à área central, como também o que reúne pré-condições mais imediatas para sua implementação, beneficiada pela proximidade do centro de negócios”, 15

O grande destaque do plano à época do lançamento foi a sugestão da implantação, no pólo cultural da Praça Mauá, de uma filial do Museu Guggenheim: “A possibilidade de implantação de um museu no local integraria a área, por função, ao circuito da Frente Marítima e ao Aterro, interligando-a pela orla e pelo eixo da Avenida Rio Branco (...) Com uma superfície de 32.000 m<sup>2</sup> (...) o Píer Mauá se oferece como suporte adequado à implantação dos projetos voltados à transformação de valor e uso da área. Definida na estruturação urbana proposta como ponto indicado para implantação de um equipamento cultural, seria o Píer Mauá a localização indicada para receber o complexo do Museu Guggenheim, com amplas possibilidades de instalar-se na cidade.” (PRRRPRJ, 2001: 30).

O píer e os armazéns 1 a 4 já haviam sido arrendados à iniciativa privada em 1997, por 45 anos, com a finalidade de implantação de um centro comercial, de convenções, entretenimento e lazer, além de uma marina. O custo previsto dos investimentos necessários para o projeto todo seria US\$ 3 bilhões. (COMPANS, 2004).

Tanto a discussão a respeito da pertinência do museu quanto as negociações com a Fundação Guggenheim se arrastam por anos, e o projeto é por fim inviabilizado, já com projeto realizado e divulgado na mídia.

Toda a estratégia que daria início à revitalização pela área da Gamboa passa por dificuldades e é preterida. Como resultado do plano, têm-se sobretudo os projetos da Cidade do Samba, conjunto de construções destinadas à produção dos desfiles de carnaval e a Vila Olímpica da Gamboa, pólo esportivo integrado a projeto paralelo da prefeitura; ambos os projetos foram levados a cabo por iniciativa municipal, sem investimentos privados. A área do projeto Vila Olímpica destinada a habitação social



**fig.165**

Imagem Cidade do Samba  
fonte  
site oficial

é redirecionada para a produção de habitações de classe média e alta, com o objetivo de incentivar um retorno ao centro, porém não tem aceitação do setor privado e não chega a ser executada (SIRKIS, 2006)205. .

Desenvolvido pela prefeitura, o Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro sendo também incluído no discurso de modernização da CODESP206, e o direcionamento de verbas a ele consta do PNLT. Ainda assim, o plano tem apresentado grandes dificuldades de implantação, principalmente devido a diferentes interesses dos diversos agentes envolvidos, a saber: a CODERJ, a Prefeitura Municipal, a Rede Ferroviária Federal, proprietária de várias áreas na região, e o setor privado.

260

Apesar das dificuldades de implantação do PRRRPRJ, a incursão de mais de uma década pelo planejamento estratégico da prefeitura do Rio de Janeiro, não chegou a enfrentar, até os anos mais recentes, grande resistência dos setores produtivos ligados ao porto, mesmo que o baixo interesse privado tenha frustrado parte das iniciativas. Isso se deve, no que se refere à atividade portuária, à recuperação paulatina da operação do porto do Rio, que sofrera demasiado com os anos 1980. O aumento das exportações de granéis e os investimentos no setor petrolífero têm estimulado a economia fluminense, elevando o volume de carga movimentada O aumento das importações também aparece e, talvez com mais peso, como fator modificador desta postura, já que estes têm mobilizado o setor produtivo no sentido de pressionar por melhor infra-estrutura.

A seguir veremos o quadro portuário do Rio hoje e as iniciativas voltadas para a questão infra-estrutural.

---

205 [www2.sirkis.com.br](http://www2.sirkis.com.br). Alfredo Sirkis é secretário de planejamento da cidade do Rio de Janeiro.

206 . “O Projeto de Revitalização Urbana da Área Portuária, que começa a se desenvolver, corresponde à primeira etapa do processo de efetiva modernização portuária do Estado do Rio de Janeiro. Este empreendimento contará com investimentos municipal, do Governo Federal e da iniciativa privada visando à construção no Porto do Rio de Janeiro, de um complexo comercial, centro empresarial e cultural, em bases análogas às que reintegraram, com notável sucesso em outros países, a cidade ao porto”. (CDRJ, 2007)

## O porto do Rio hoje

O porto do Rio de Janeiro é constituído pelas áreas e instalações desde a extremidade leste, no Píer Mauá, até a extremidade norte, no Cais do Caju, o que inclui, além das áreas em terra, diversas ilhas na Baía de Guanabara.

Este conta com 6.740m de cais contínuo dividido da seguinte maneira: 1. Cais Mauá, que abrange a área do píer, com 35.000 m<sup>2</sup>; 2. Cais da Gamboa, desde o píer Mauá até o Canal do Mangue, numa extensão de 3.150m, com 18 armazéns, pátio de 16.000 m<sup>2</sup>, 20 berços e calado entre 7 e 10,30m; 3. Cais de São Cristóvão, com 1.525 metros, 6 berços, 2 armazéns, pátio de 23.000 m<sup>2</sup> e calado de 6,0 a 8,0m; 4. Cais do Caju (Terminal Roll-On - Roll-Off), com um berço de 10m de calado, 3 armazéns e 117.000 m<sup>2</sup> de pátios descobertos; 4. Cais do Caju (Terminais de Contêineres), com 1.340m de cais, 5 berços 12,30 m de calado; 5. Terminal de Manguinhos, bóias para descarga de granel líquido para a Refinaria de Manguinhos, com 10,36 m de calado. Além do cais, pertencem ainda à CODERJ mais 10 armazéns externos e 8 pátios cobertos com 11.027 m<sup>2</sup>; há ainda os terminais privados, a exemplo de Santos207 (CODERJ, 2007).

A área do porto organizado se divide em terminais arrendados e ainda não arrendados.

261

## O Projeto Porto do Rio 2010

Apesar da CODERJ não apresentar um plano diretor que reúna os projetos previstos, setores da sociedade ligados ao porto se reuniram em torno da elaboração de um projeto para expandir a infra-estrutura portuária, com foco nos acessos dos diversos modais, prevendo uma maior expansão e possível congestionamento do porto. É o Projeto Porto do Rio 2010.

Constam deste projeto as seguintes intervenções:

Dragagens – apoiado no PNLT, prevê-se a dragagem dos canais de acesso ao diversos berços;

Acesso ferroviário: Construção de uma alça ferroviária interna à cidade e implantação de terceiro trilho, conforme figura XXXXX e ampliação dos pátios ferroviários

---

207 Terminais privados do porto do Rio : Torguá (combustíveis), da Petrobrás S.A., nas ilhas D'Água e Redonda; Esso (produtos químicos) da Exxon Química Ltda., na ilha do Governador; Shell (combustíveis) da Shell do Brasil S.A., na ilha do Governador; Manguinhos (combustíveis) da Refinaria de Manguinhos, na Baía de Guanabara.

Internos do porto;

Acesso rodoviário: dois novos acessos na área do caju: avenida alternativa e avenida portuária, conforme figura xxx; e novo acesso pela Av. Rio de Janeiro;

Integração porto-cidade: nova estação marítima de passageiros, transferência da estação para o armazém 4, novo muro externo, conjunto de lojas no armazém 18;

Inserir imagens do plano do porto

**fig. 166**

Ilustração dos projetos de infraestrutura propostos no plano fonte

Plano Porto do Rio 2010



262

Assim como a necessidade de retirar da área do plano o fluxo de veículos pesados é destacada em vários momentos no Plano de Revitalização apresentado pela prefeitura, todavia sem menção ao longo de todo o plano para uma solução alternativa, as propostas do Projeto Porto do Rio 2010 não promovem qualquer integração dos novos eixos a serem criados com a cidade ao redor, ocasionando novamente a construção de barreiras urbanas ao longo de todo o trajeto. A proposta de integração do plano se limita à área já determinada pela prefeitura para tal fim, o que nos mostra que o interesse de ambos os planos está distante da questão da compatibilização da cidade com o porto; enquanto o PRRRPRJ tem claro direcionamento estratégico de promover a cidade em escala internacional, o segundo visa acelerar os fluxos de transporte, independente das relações locais com os demais usos. Da mesma forma que observado em Santos, a discussão das verdadeiras relações porto-cidade passam à margem dos planos elaborados em qualquer que seja o âmbito.





CONCLUSÃO





Ao longo do presente trabalho buscou-se construir uma análise da relação porto-cidade em duas frentes: em primeiro lugar, procurou-se estabelecer quais as questões determinantes, em maior ou menor grau, da produção do espaço nas cidades portuárias, enfatizando o processo recente de reestruturação produtiva mundial. Em segundo lugar, propôs-se a análise do envolvimento do planejamento com estas questões, em particular do intra-urbano, de modo a ponderar uma **hipótese inicial**: a proposição de que o modelo orientador das intervenções recentes nas cidades portuárias concentra-se numa questão isolada, a das áreas generalizadas como “obsoletas”, e conseqüentemente desconsidera a visão de conjunto necessária para a compreensão da totalidade e das especificidades de cada caso. Propusemo-nos também a determinar se, em caso de comprovada a hipótese, esta visão parcial leva a respostas incompletas às necessidades das cidades em questão.

Em relação à primeira frente de trabalho, a pesquisa nos levou à consideração de que o porto, enquanto ponto de contato entre diferentes escalas, foi caracterizado por momentos de **continuidade e ruptura** com os demais usos do espaço urbano. Estes dois extremos dependem de fatores de ordem:

- **macro-econômica**, tais como a divisão internacional do trabalho, a escala e o do comércio internacional, os tipos de carga comercializados;
- **tecnológica**, estes divididos em fatores indiretamente relacionados, como no caso das implicações tecnológicas da produção (seja na localização, na velocidade ou na escala da produção, da distribuição e do consumo, seja no uso intensivo da mão-de-obra ou do capital), e em fatores inerentes à atividade portuária, como os meios de manipulação e unitização da carga, o porte, a velocidade e os tipos de navio,
- **política**, tais como o papel do Estado nas diferentes épocas, as políticas nacionais de comércio exterior e de implantação da infra-estrutura, etc;
- político-administrativa, como a opção por controle centralizados ou descentralizados na administração portuária;
- e, por fim, de **planejamento urbano e regional**.

O grau de determinação sobre a relação porto-cidade de cada um dos fatores não é constante, e tampouco se apresenta de forma homogênea nas diferentes forma-

ções. Assim, ao analisarmos historicamente o desenvolvimento das cidades portuárias sob a ótica do transporte de cargas e do comércio nas várias escalas em vários períodos, foi possível constatar que:

1. Enquanto a técnica não permitia saltos de escala, seja no comércio, seja no crescimento da população, como foi o caso até o princípio da Revolução Industrial, a integração entre o **porto e sua cidade era total**. Este fato se deu de forma semelhante tanto nos países europeus como nas vilas coloniais. A identificação das cidades portuárias como entrepostos comerciais foi crucial para seu desenvolvimento, principalmente devido à supremacia do transporte fluvial sobre os demais meios, fator que será relativizado apenas no século XIX, com o aparecimento do transporte ferroviário. Até então, **a divisão social do trabalho não distinguia a operação do porto das demais atividades comerciais, fator que contribuía para a identificação dos espaços portuários como áreas urbanas de usos variados**.

2. Com as mudanças advindas do processo de industrialização, identificadas com a transição do meio natural ao meio técnico, a atividade portuária se diferenciou, suprimindo uma demanda do comércio internacional intensificado. Esta diferenciação é possibilitada pelas novas tecnologias que regularizam o tempo do transporte. A relação de continuidade a princípio será mantida, porém por breve período. A questão da divisão do trabalho é fundamental no processo de ruptura entre cidade e porto, condicionando as áreas próximas, ao abrigo da mão-de-obra crescente necessária. Combinava-se a este fator o tipo de cargas movimentadas: o aumento no comércio de grãos para alimentar a explosão demográfica dos países centrais condicionou o desenvolvimento de um novo tipo de armazenamento, que desse conta desse volume levado desde as colônias e ex-colônias. Ambos os fatores são decisivos no distanciamento das elites da área portuária a princípio do século, orientando as políticas urbanizadoras em direção contrária.

3. Determinações de caráter político-econômico são relevantes no início do século: nos países centrais, a administração do porto é separada dos órgãos de planejamento, que logo se voltariam às questões sociais; o capital inglês financia a instalação da infra-estrutura no Brasil. Desde então, **as diferentes políticas de intervenção espacial têm papel estruturador da relação porto-cidade**, enquanto os fatores alheios ao âmbito local ganham novo destaque.

4. **O segundo pós-guerra é o momento de total ruptura entre o porto e a cidade**. Nesta etapa, combinam-se dois fatores chave para a análise: **o aumento das**

**cargas** a granel e a instalação da **indústria petroquímica** por um lado, e, por outro, o **planejamento moderno**. Tem início o distanciamento tecnológico dos portos centrais e periféricos, como consequência das políticas de substituição de importações. A questão do planejamento moderno está analisada a seguir, relacionada à segunda frente de trabalho da pesquisa. Antes de tratarmos desta questão porém, vejamos os determinantes da relação porto-cidade observados no período atual.

A partir da Segunda Guerra tem início o processo de consolidação do meio técnico-científico-informacional, consolidado nos anos 1970. As principais implicações deste período para a relação porto-cidade podem ser sistematizadas da seguinte forma:

1. Implicações de ordem macro-econômica e tecnológica: novamente um grande salto de escala no comércio internacional provoca **expansão do porto**. Se entre a guerra e a década de 1970 predominam as cargas a granel, a partir de então há um **aumento progressivo da carga geral**, em função da **dispersão da produção**. Essa dispersão, possibilitada pelo desenvolvimento tecnológico que foi fruto de necessidades econômicas, em processo dialético, agora demanda novas soluções para barateamento de custos. Impõe-se a base tecnológica dos Estados Unidos. Nos anos 1980, a transferência aos países asiáticos da produção mundial **redireciona as rotas de transporte**, estabelecendo as três linhas principais. Portos externos às rotas principais encontram-se em posição fragilizada, uma vez que sofrem as mesmas pressões. Exigências de eficiência a todos eles se devem à necessidade de corte de custos em função da crise num primeiro momento, e, em seguida, ao acirramento da **competição entre portos**.

A eficiência nos fluxos é a tônica do período, demandando “fluidez territorial” nas diversas escalas. As cidades devem oferecer melhores conexões viárias; surgem conceitos como **integração modal e serviços “porta-a-porta”**. As cidades portuárias ganham papel de destaque como nós das redes mundiais. A relação entre porto e cidade é reestabelecida pelos órgãos supra-nacionais, estipulando que a **cidade portuária** deve ser integrada ao porto para oferecer **“fluxo de cargas e informações”**, além de serviços de tecnologia de ponta. Para otimizar as rotas e reduzir os custos surgem os **hubports**, ou megaportos.

2. Implicações de ordem tecnológica direta: a expansão do **contêiner** como forma de unitização em escala mundial inverte a lógica do armazenamento, demandando a readequação de áreas portuárias. **Construções de grande porte herdadas do porto tradicional** passam a ser vistas como patrimônio histórico em diversos portos. A diminuição dos postos de trabalho decorre de novos equipamentos para carga, descarga e armazenamento, assim como a especialização da mão-de-obra.

3. Implicações de ordem política e político-administrativa: As teorias do Estado mínimo orientam as políticas de desregulamentação e privatização, que provocam mudanças estruturais na administração portuária. No Brasil, assim como em outros países da América Latina, autoriza-se o arrendamento dos terminais. O porto incorpora à sobreposição de esferas de poder, a lógica de mercado. **A disparidade entre investimentos nos terminais arrendados e no cais público**, no Brasil, provoca **conflitos dentro e fora do porto**. As cidades são alvo de críticas em função da falta de infra-estrutura de acesso ao porto. No âmbito internacional, **o fortalecimento dos blocos econômicos** estipula a necessidade de integração regional.

270

4. Implicações relativas ao planejamento urbano: A relação das cidades com seus portos volta à pauta do planejamento na década de 1970. Algumas etapas são caracterizadas no período. Num **primeiro momento**, as discussões se caracterizam pela **crítica ao planejamento tecnocrata** que vigorara no período anterior; nas práticas públicas, entretanto, este prevalece. O fim dos anos 1970 vê uma aproximação destas críticas, à prática de planejamento. A **relação porto-cidade** se insere no âmbito do **retorno aos centros e da preservação do patrimônio**. No Brasil, algumas iniciativas pontuais aparecem durante o processo de redemocratização. Projetos de requalificação substituem os planos modernos. Diversos projetos discutem a integração com o porto; alguns são postos em prática. A seguir, impulsionado pelo **discurso do crescimento e da geração de empregos** e com o suporte do bem-sucedido plano para Barcelona, o **planejamento estratégico** domina as discussões e as práticas de planejamento nas cidades portuárias.

**Considerações finais a respeito da primeira frente de trabalho da pesquisa**

Pudemos avaliar ao longo do trabalho que os fatores alheios ao âmbito do urbanismo estão presentes atualmente com força incomparável a períodos anteriores e sua desvinculação parcial do território vem tomando proporções maiores conforme as esferas decisórias se tornam globais.

A fragilidade do papel das cidades portuárias na produção internacionalizada reside especialmente em seu vínculo a um mercado oscilante e decidido internacionalmente. Mercado cujas demandas são homogêneas, e cuja contrapartida no âmbito local é relativa e intermitente. Neste sentido, as cidades inseridas no contexto dos países periféricos, sobretudo naqueles excluídos das rotas principais de comércio, tendem a sofrer com mais intensidade esta volatilidade, reflexo das incertezas por que passam seus países quanto ao mercado externo. As políticas nacionais têm tido grande influência nestas cidades no que diz respeito às exigências de produtividade, exigências estas ligadas em geral à ideologia da ineficiência estatal que sustentaram as políticas intensas de privatizações ao longo da década de 90. Como resultado direto, as cidades portuárias passaram a sofrer maiores pressões, agora especialmente do setor privado vinculado ao transporte e à logística, no sentido de oferecer infra-estruturas comparáveis ao outro extremo da cadeia de circulação, ou seja, às cidades portuárias dos países centrais.

Conforme vimos ao analisar extensamente a atividade portuária, seus desafios atuais estão intimamente vinculados às questões urbanas, diretamente, como no caso das conexões intermodais, da ampliação das retro-áreas e das novas formas de armazenamento e manipulação, como indiretamente, com relação à transformação da mão-de-obra e de seus deslocamentos.

Por fim, destacamos as diversas formas de administração portuária, municipais, nacionais e privadas que vêm sendo debatidas como opção de gestão integrada da infra-estrutura local e nacional. Ainda que a discussão a respeito destas diversas formas de administração enfoque vantagens a uma ou outra, o presente estudo não constatou que as opções sejam mais ou menos acertadas uma em relação à outra, do ponto de vista da integração porto-cidade. Também no que se refere às experiências de integração entre portos da região, assunto importante no panorama atual, constatam-se experiências precursoras no caso da Espanha e da Alemanha, países que apresentam modalidades distintas de gestão portuária. Não nos parece pertinente, assim, destacar uma ou outra forma como a ideal à gestão do porto do ponto de vista intra-urbano, contrariando as expectativas iniciais baseadas na literatura atual.

Após a organização das conclusões da primeira etapa da pesquisa, seguimos com a ponderação da hipótese sugerida. Para avaliar a pertinência de nossa colocação inicial, procuramos apontar a trajetória da relação porto cidade, com as iniciativas de planejamento intra-urbano, utilizando-nos do estudo de algumas cidades portuárias. Esta metodologia nos permitiu construir historicamente o percurso do planejamento nestas cidades, assim como contextualizá-lo. A seguir expomos brevemente o que foi constatado nos diversos casos e as conclusões possíveis do agrupamento destes estudos.

### **Da crítica do moderno ao planejamento estratégico. Etapas da discussão sobre o porto e a cidade.**

Os diversos casos estudados nos levaram às seguintes considerações:

1. **Necessária periodização.** Em primeiro lugar, notou-se com o levantamento de todo o percurso das cidades estudadas que a questão da integração entre porto e cidade não foi retomada diretamente pelo planejamento estratégico. Isso se dá em todos os casos. À exceção de Xangai, cujo porto é um caso à parte, assim como o processo de planejamento, a retomada da questão da integração está vinculada, nas discussões teóricas, à crítica do planejamento moderno. Com as discussões sobre recuperação das áreas centrais e patrimônio, as cidades portuárias, tanto nos casos dos países centrais como nas cidades latino-americanas, colocam o porto como questão central. De fato, os edifícios e instalações do porto tradicional são o destaque nestas preocupações focadas na preservação. Entretanto, a abrangência das ponderações não é restrita a estes, e se estende ao impacto da infra-estrutura dentro do tecido. As iniciativas do período anterior eram revisadas e condenadas como causadoras dos transtornos urbanos, dentre os quais constava o impacto do porto e de suas imensas proporções invadindo a cidade. Buscava-se entender o porto e a cidade num contexto metropolitano.

Encontramos a discussão tanto no âmbito acadêmico quanto nas iniciativas públicas, em que pese por um lado, a diferença central, entre os casos de Barcelona e Roterdã e, por outro, entre os de Buenos Aires, Santos e Rio de Janeiro. As características aproximam os latino-americanos entre si, bem como os europeus também, o que já era de se esperar considerando-se a aproximação das formações.

Em Roterdã e em Barcelona referimo-nos às discussões já dos últimos anos da década de 1970, nas quais a organização de concursos e debates põem em pauta a área portuária. Para ambas cidades, a questão central é o patrimônio em desuso, coerente com a discussão dos centros históricos europeus. Em Roterdã, as iniciativas de planejamento irão retratar as preocupações teóricas na promoção de habitações novas. Já em Barcelona, a questão é mais ampla, pois envolve toda a orla da cidade. A integração dos planos de intervenção com o plano regional parece coerente com nossa avaliação.

O fato é que o porto realmente se afastava de sua área tradicional em ambas as cidades, deixando áreas vacantes e patrimônio abandonado. A visão inicial, dos projetos levados a cabo nestas cidades, era a de repensar a relação com o porto e de integrar a expansão deste aos planos regionais. Uma visão abrangente permitia negociar com os diversos agentes, como as autoridades portuárias e o setor privado, ainda que com perdas eventuais. Podemos dizer que se esboçava um planejamento menos positivista que o anterior, de certa forma consciente dos conflitos e buscando abarcar a totalidade das questões envolvidas. Mas esta análise se refere às origens dos planos, não a seus desdobramentos.

Já nos casos latino-americanos, apontamos que o contexto de maneira nenhuma permitia iniciativas como as vistas na Europa. Ainda assim, o pensamento teórico herdava da crítica ao planejamento moderno, dois traços importantes: a consciência, tanto dos impactos espaciais de um urbanismo rodoviarista, quanto a consciência da especificidade nos processos de urbanização, criando uma aversão à adoção de modelos externos. A concomitância do processo de redemocratização permitiu alguns avanços importantes na legislação, especificamente no caso brasileiro, como apontamos para o Rio de Janeiro e para Santos. No caso argentino, a proliferação de concursos e discussões a respeito do porto antigo indica preocupações semelhantes.

Assim, parece-nos que aquela fase, periodizada anteriormente como a primeira geração de projetos urbanos (referência, é claro, ao contexto europeu, mas que serve para situarmos também este intervalo no planejamento brasileiro e latino-americano), foi a maior aproximação a que se chegou no período estudado de uma abordagem ampla e criteriosa da questão porto-cidade.

A crise econômica e as medidas para sua superação, a nosso ver, deram fim a esta iniciativa.

**2. Inflexões do neo-liberalismo.** Observamos na análise de todos os casos, que a adoção das técnicas do planejamento estratégico, vinculadas ao modelo econômico neo-liberal foram responsáveis pelo redirecionamento do planejamento intra-urbano. O sucesso do projeto de Barcelona divulgou a nova linha de planejamento em escala mundial. Para as cidades portuárias, este era extremamente atraente, ainda mais quando acrescido do marketing urbano.

Estas estratégias foram percebidas no redirecionamento, tanto do plano de Barcelona, que põe de lado o importante plano para o Baix Llobregat, quanto no projeto de Kop van Zuid em Roterdã. Devemos destacar que nestas cidades estrutura-se ainda a relação dos portos com a cidade e as respectivas regiões metropolitanas, em função do planejamento regional que volta à pauta.

Já para os casos brasileiros a situação é agravada, à vez que as determinações econômicas mundiais serviram de suporte para a adoção das políticas neo-liberais que causaram o esvaziamento dos órgãos de planejamento no Brasil. Nos casos brasileiros, o período de estagnação nos portos periféricos tendia a criar áreas vacantes nas zonas portuárias o que, todavia, não se assemelhava ao processo de transferência de atividades que ocorria nos portos centrais. As áreas do porto logo seriam requeridas novamente pela operação portuária, mas já haviam sido orquestradas pelo planejamento local para projetos de revitalização. A discussão sobre a integração passou a se limitar a estes projetos. O plano do Rio foi um dos primeiros a adotar o planejamento estratégico no país, na seqüência de Buenos Aires e apresenta qualidade em diagnósticos e em algumas diretrizes (tratamos aqui do projeto para a zona portuária e não do Plano Estratégico). Já o projeto para a requalificação do porto de Santos distancia-se totalmente das questões amplas de adequação da infra-estrutura portuária, moldando-se apenas aos interesses do setor imobiliário.

**3. Conseqüências para a integração.** As conseqüências mais graves da adoção do modelo de planejamento estratégico estão nas cidades periféricas, devido à frágil posição destes portos na rede internacional. A orientação dos projetos vai em sentido oposto à adequação da atividade principal que é aquela vinculada ao porto para voltar-se às áreas de interesse mercadológico e imobiliário e ao fornecimento de infra-estrutura de ponta às empresas nestas áreas, já que o capital vem necessariamente do setor privado. É uma sentença contraditória para as cidades portuárias, pois estas são pressionadas pelas necessidades de operação do porto e, ao mesmo tempo, pela busca incessante de um lugar no mercado turístico internacio-

nal movido a grandes projetos de renovação. Em meio a estas duas demandas, as necessidades de reprodução social são deixadas à margem dos projetos urbanos e mesmo dos planos e resultam, como no caso da Baixada Santista e do Rio de Janeiro, em situações críticas inclusive para as demandas iniciais, comprometendo tanto a eficiência a longo prazo da operação portuária como o sucesso dos projetos de renovação.

No ideário de fragmentação do planejamento estratégico, em que é primordial o interesse privado nos projetos e na escolha dos locais de intervenção, sobram áreas residuais que não interessam aos investidores, como as áreas de fronteira com as quais estamos trabalhando. Mais do que isso, novas áreas desta natureza são produzidas pela falta desta compreensão da totalidade e das especificidades por parte dos órgãos responsáveis pela elaboração das propostas, seja para o porto, seja para a cidade. Deste ponto de vista, a integração porto cidade significa tão somente a inserção das áreas de maior interesse imobiliário, por proximidade ao centro, em geral ao tecido urbano tradicional, de preferência **desvinculadas totalmente da operação portuária**. Com o porto contemporâneo crescendo continuamente, ao contrário do que se propõe na teoria, o que vemos é um estranhamento crescente entre atividade portuária e cidade.

275

O manejo destas questões permanece alheio às instâncias de planejamento intra-urbano nas cidades brasileiras estudada e, em menor grau, também nos casos internacionais, ficando sempre a cargo das áreas de engenharia e de planejamento econômico. Com o aumento da movimentação nos portos, já presente no porto de Santos há alguns anos e mais recentemente no Rio, pressionando para a melhora da infra-estrutura, resta ao planejamento intra-urbano o embate de forças com as demais escalas de governo e a negociação pura e simples dos espaços restantes. As cidades acabam, a médio e a longo prazo, a verem seus problemas agravados ao invés de solucionados.

**5. A discussão em torno do problema.** A pertinência dos modelos cidade portuária e hubport

Parece-nos importante analisar a discussão a respeito da integração porto-cidade e a maneira como vem sendo encaminhada no Brasil.

Vimos ao longo do trabalho que o debate tem girado em torno da decisão, considerada uma escolha de cada cidade, em tornar-se uma “cidade portuária” ou um hub-

port. Do nosso ponto de vista, há dois problemas inerentes a esta abordagem. Em primeiro lugar, o estranhamento entre a atividade portuária e cidade, que mencionamos, fica à margem deste debate, uma vez que suas críticas são direcionadas à implantação do hubport. Esta abordagem permite a interpretação de que a atividade de transbordo por si só é nociva à cidade e deve, a priori, ser descartada por estar inserida na lógica do comércio internacional. Em segundo lugar, a consideração da possibilidade inerente a uma cidade de optar por uma das duas opções aponta uma desconsideração das demais esferas decisórias. A percepção dos limites de decisão da esfera municipal no contexto atual nos parece premissa básica para que esta possa lidar com as questões por vezes impostas. Assim é necessário ter em mente que há diversas questões que, apesar de estarem materializadas localmente, são decididas no âmbito global e mediadas pelas políticas nacionais.

Por fim, a observação dos exemplos oferecidos como exemplo dos dois modelos nos leva a questionar a validade da oposição entre eles. O porto de Roterdã apresenta atualmente características de porte e de transbordo, bem como de desvinculação das atividades portuárias, que permitem classificá-lo como o principal hubport da Europa. Este porto fica assim entre os dois modelos. O que fica claro porém, é que a medida entre estas duas posições é inexata e essencialmente dinâmica e dependente das mudanças constantes da economia internacional, o que dificulta ainda mais a tarefa de compreender para planejar esta(s) cidade(s).

Vimos que historicamente a relação entre o porto de Roterdã e sua cidade se encontrou diversas vezes na situação atual de dúvida sobre as decisões e os interesses que devem prevalecer, ainda que numa escala muito diferente daquela com que lida hoje e vimos também que interesses diferentes se intercalaram na posição de definir os rumos desta relação. O que se depreende de cada etapa é que o planejamento é, em conjunto com a análise das experiências precedentes, instrumento fundamental para lidar com as questões, no curto e no longo prazo e, como tal, foi explorado neste porto de Roterdã na teoria e na prática, como em poucas cidades portuárias.

**6. Questões pertinentes não abordadas.** Antes de concluir o trabalho, devemos destacar duas questões importantes abordadas apenas superficialmente, mas que merecem atenção futura: a questão ambiental e a segurança nos portos. A questão ambiental, essencialmente vinculada à dragagem, tem interferido em diversos projetos de manutenção e expansão portuária no país.

A questão da segurança nos portos é mais delicada e também mais diretamente ligada à integração cidade-porto. Em decorrência dos atentados ocorridos em 2001 nos Estados Unidos, estabeleceu-se o ISPS Code – International Port and Shipping Security Code, um código de condutas e normas de segurança que vêm sendo implantadas nos portos de todo o mundo. Este é mais um exemplo de determinações externas ao porto com conseqüências drásticas, como as que já vêm sendo sentidas no porto de Santos.

**7. Perspectivas futuras.** A tendência aos projetos vinculados ao planejamento estratégico parece perdurar nas cidades portuárias estudadas, em particular nas brasileiras. A perspectiva de abordagens mais gerais não nos parece uma possibilidade atual, uma vez que a observação dos planos de expansão dos portos sugere o contrário. Entretanto, destaca-se a retomada de uma abordagem a médio e longo prazo por parte do governo federal, vislumbrada no PNLT de 2007. Esta projeção poderia servir de suporte tanto para a discussão da questão portuária em termos de uma rede nacional, quanto para planos locais de horizonte mais amplo e elaborados sob uma perspectiva mais ampla.

Estas foram as conclusões que puderam ser elaboradas a partir da pesquisa apresentada. Diversas questões que surgiram ao longo do processo permanecem em aberto a respeito da relação entre o porto e a cidade e ainda mais a respeito das soluções para sua integração. É importante ressaltar que o objetivo desta pesquisa não é apresentar soluções aos problemas, mas sim pôr em prática o método de abordagem que nos parece essencial para as intervenções de planejamento nas diversas formas. Parece-nos que o conhecimento aprofundado sobre o tema pode colaborar muito para estas iniciativas. A compreensão dos problemas urbanos não deve, a nosso ver, estar a cargo somente dos urbanistas e, por isso, procuramos abranger de alguma forma áreas correlatas de estudo, de modo a ressaltar a necessidade da produção interdisciplinar do conhecimento e do planejamento. Esperamos que o presente trabalho possa contribuir nesse sentido.



## BIBLIOGRAFIA





ACSELRAD, H., HOLLANDA, T. e BREDARIOL, C. *Problemáticas Sócioambientais do Projeto de Ampliação e modernização do Porto de Sepetiba*. In: SILVA, G. e COCCO, G. **Cidades e Portos: Os Espaços da Globalização**, Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

ALEMANY, J. *Las relaciones puerto-ciudad en Europa y América Latina: intercambio de experiencias y cooperación para el progreso urbano*. In: **Portus**. N. 1, Veneza: Marsilio Editori, 2001.

ALVES, A. C. *Formulação e Implementação de Políticas Públicas Intergovernamentais*. In: **Cadernos do FUNDAP**. N.22, 2001.

**Anais do Seminário Internacional O Futuro dos Portos no Brasil**. Salvador: FIEB-CNI, 1999.

ANDRADE, W. T. F. **Presença de Engenharia e Arquitetura na Baixada Santista**. Santos: Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos, 1994.

ANDRADE, W. T. F. *Santos. Urbanismo na Época do Café. 1889-1930*. In: **Santos, Café e História**, Santos: Universidade Católica de Santos, 1995.

A TRIBUNA, *Série sobre Bairros*, Santos, dez. 1982.

281

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS , ANTAQ, **Anuário Estatístico**. Brasília: 2004.

ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

ARAÚJO FILHO, J. R. **Santos, O Porto Do Café**. Rio de Janeiro: Tese de Livre Docência, UFRJ, 1969.

ARGAN, G.C. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 4ª Ed.

ARROYO, M. **Território Nacional e Mercado Externo. Uma leitura do Brasil na virada do século XX**. São Paulo: Tese de Doutorado, FFLCH USP, 2001.

BARBOSA, M. V. *Santos na Formação do Brasil: 500 anos de História*. Santos: Secretaria Municipal de Cultura, Fundação Arquitetura e Memória de Santos, 2000.

BAUDOIN, T. *Logique des firmes globales, stratégies des villes portuaires et ports français*. In: Collin, M. (org). **Les stratégies des Villes portuaires dans les flux de la mondialisation**. Paris: Seminário da Association Internationale Villes et Ports, 2001.

BENEVOLO, L. **O Último Capítulo da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

BENEVOLO, L. **Le origini dell'Urbanistica Moderna**, Bari: Editori Laterza, 1963.

BNDES, **Cadernos de Infra-estrutura**. N. 16, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. *Sepetiba: Portal do Atlântico Sul*. **Anais do Seminário**. Brasília, 2003.

BORJA, J. & FORN, M. *Políticas da Europa e dos Estados para as Cidades*, In: **Espaço e Debates**, n.39, 1996.

BORJA, J. & CASTELLS, M. **Local and Global. La gestión de las ciudades en la era de la información** Madrid: Taurus, 1997.

BRAUDEL F. **Civilização material e capitalismo : séculos XV-XVIII**. Lisboa: Cosmos, 1970.

BRENNER, N & THEODORE, N. **Spaces of Neoliberalism**, Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

282

BURKHALTER, L. **Privatización Portuaria. Bases, alternativas y consecuencias**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

BUSQUETS, J. *Macrocefalia barcelonesa o ciudades catalanas?*. In: **Ciudad y Territorio**, Madrid: 1977.

CARDOSO, F: H., **O Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973 .

CAMARGO JÚNIOR, A. S. **A evolução da organização industrial do transporte marítimo regular**. São Paulo: EPUSP, 1996.

CARMONA, M. (org.) *Globalization and Cit Ports. The Response of city ports in the northern Hemisphere*. **Globalization, Urban Form and Governance**, N. 9. TU Delft, 2003.

\_\_\_\_\_. (org.) *Globalization and Cit Ports. The Response of city ports in the southern Hemisphere*. **Globalization, Urban Form and Governance**, N.10. TU Delft, 2003.

CARRIÇO, J. M. **Baixada Santista: Transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. São Paulo: Tese de Doutorado,

FAUUSP, 2006.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura.** Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 8ª ed.

\_\_\_\_\_. **O Poder da Identidade. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura.** Vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2006. 5ª Edição.

\_\_\_\_\_. **Fim de Milênio. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura.** Vol. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 4ª edição.

COBOS, E. *Teoría Territorial: entre totalización y fragmentación*, **Ciudades**, N.29, RNU México, 1996.

CODESP - Companhia Docas do Estado de São Paulo - . **Anuários Estatísticos.**, div. anos.

\_\_\_\_\_, **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos.** Santos, 2005.

COCCO, G. **A cidade estratégica. Novas e velhas práticas de planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do porto de Sepetiba.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_, **Cidades e portos : os espaços da globalização.** Rio de Janeiro: DP & A, 1999.

283

COLLIN, M., **Les stratégies des Villes portuaires dans les flux de la mondialisation.** Paris: Association Internationale Villes et Ports, 2001.

COMPANS, R. . *Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: Experiências nacionais e internacionais.* In: COMIN, A., SOMECK, N. (Org.). **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo.** São Paulo: PMSP/CEBRAP, 2004.

CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, **Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero,** Buenos Aires, 1990.

COZIC, B., *Os modelos portuários na globalização e suas implicações territoriais.* **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina,** São Paulo: USP, 2005.

DEÁK, C. *Globalização ou crise global?* In: SCHIFFER, S. (org). **Globalização e estrutura urbana.** São Paulo: Hucitec, 2004.

DIEESE, **Trabalho e Reestruturação Produtiva. 10 Anos de linha de produção,** São Paulo, 1994.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** Rio de Janeiro: Globo, 1976. Vols. 1 e 2

FARIA, S. F. **Transporte Aquaviário e a Modernização dos Portos.** São Paulo: Aduaneiras, 1998.

FERNÁNDEZ-GALIANO, L. *Masa Crítica*, **Arquitectura Viva**. N. 93, 2003.

FRISKEN, F. e NORRIS, D. *Regionalism Reconsidered*, **Journal of Urban Affairs**, 2001.

GAINSBOROUGH, J. *Bridging the city-suburb divide: States and the politics of regional cooperation*, **Journal of Urban Affairs**. N. 23, 2001.

GITAHY, M. **Ventos do Mar: Trabalhadores do Porto, movimento Operário e cultura Urbana em Santos, 1889-1914.** São Paulo: Unesp. 1992.

GRAHAM, S. *Liberalized utilities, new technologies and urban social polarization. The UK experience.* **European Urban and Regional Studies**, vol. 4, 1997.

GRAHAM, S. e GUY, S. *Splintering networks: Cities and the technical networks in 1990s Britain*, **Electronic working paper** n. 8, Global Urban Research Unit, University of New Castle, 1995.

GU, F.R. e TANG, Z. *Xangai: Reconnecting to the Global economy.* In: SASSEN, S. **Global Networks, Linked Cities.** New York & London : Routledge, 2002.

GUTIERREZ, R. **Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica**, Madrid: Cátedra, 1983.

HALL, P. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARMS, H. *Long Term Economic Cycles and the Relationship Between Port and City. The case of Hamburg.* In: CARMONA, M. (org.) **Globalization and City Ports. The Response of city ports in the northern Hemisphere. Globalization, Urban Form and Governance**, N. 9. TU Delft, 2003.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1980.

\_\_\_\_\_, **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbano no capitalismo tardio.* **Espaço e Debates**, N.39, 1996.

HAUSER, P. e SCHNORE, L. **Estudos da Urbanização**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1975.

HOBSBAWN, E. **A Era do Capital, 1848-1875**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

HUTTON, W. e GIDDENS, A. (org), **No limite da racionalidade. Convivendo com o capitalismo global**. São Paulo: Record, 2004.

JACOBS, J. **The death and life of great American cities**. Harmondsworth: Penguin, 1972.

KREUKELS, A. *Rotterdam: as relações entre o porto e a cidade sob as perspectivas nacional e internacional*. In: Cocco, G. (org.) **Cidades e Portos. Os espaços da Globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LANNA, A. **Uma Cidade na Transição: Santos 1870-1913**. São Paulo: Tese de doutorado, FFLCH USP, 1994.

LEMO, A., SILVEIRA, M e ARROYO, M. **Questões Territoriais na América Latina**. São Paulo: CLACSO, 2007.

LENCIONI, S. **Região e geografia**, São Paulo: Edusp, 1999.

LIPIETZ, A, e LEBORGNE, D. *O Pós-fordismo e seu Espaço*. In: **Espaço e Debates**, v. 25, 1988.

\_\_\_\_\_, *Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial*. In: VALLADARES, L. & PRÉTECEILLE, E. (coord). **Reestruturação urbana : tendências e desafios**. São Paulo: Nobel, 1990.

MAGANO, C. E. **Estruturação dos serviços nos portos**. São Paulo: Dissertação POLI USP, 1995.

MAGDOFF, H. **Imperialismo, da era colonial ao presente**, Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978.

MANNHEIM, K. **O homem e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

\_\_\_\_\_, **Ideologia e Utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MARICATO, E. *As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias*. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MARTINS, J.S. **Henri Lefebvre e o Retorno à Dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, K. **O Capital**, Rio de Janeiro: Biblioteca de Ciências Sociais, Zahar, 1982.

MARX, K. e ENGELS, F. **L'Idéologie Allemande**. Paris: Éditions Sociales, 1968.

McGRANAHAN, G. *Demand-side water strategies and the urban poor*, In: **PIE Series**, N. 4. 2002.

MEYER, H. **City and Port: Urban Planning as a cultural venture in London, Barcelona, New York and Rotterdam**. Rotterdam: Internacional Books, 1999.

\_\_\_\_\_. *Ex – ports. The Past, Present and Sustainable Future of Cities and their Docklands*. **Conferência**, London East Research Institute, 1995.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, **Plano Plurianual de Transportes, 2004-2007**. Brasília, 2003

\_\_\_\_\_, **Anais do Seminário Modernização Portuária**. Brasília, 2006.

286

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, MINISTÉRIO DA DEFESA, **Plano Nacional de Logística e Transportes**, Brasília, 2007.

MONTANER, J. M. **La modernidad superada. Arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX**. Barcelona: Gustavo Gili, 1998.

\_\_\_\_\_. **Depois do movimento moderno. A arquitetura da segunda metade do século XX**. Barcelona: Gustavo Gili, 1995.

MUNICIPALITY OF ROTTERDAM. **Stadstimmeren, Rotterdam: 650 years**. Catálogo da exposição, Roterdã, 1990.

NATAL, J. *Inflexão Econômica e Dinâmica Espacial Pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro*. In: **Revista Nova Economia**, n.14, set.-dez., 2004.

NELLO, O. **Ciutat de ciutats**, Barcelona: Empúries, 2001.

NORRIS, D. *Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments*, In: **Journal of Urban Affairs**, N. 23, 2001.

OFFNER, J.M., *'Territorial deregulation': local authorities at risk from technical networks*.

In: **International Journal of Urban and Regional Research**. V. 24/1, 2000.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. **Mudanças organizacionais e inovações tecnológicas: impactos sobre os padrões de relações de trabalho no porto de Santos**, São Paulo: FEAUSP, 1994.

PEYRELONGUE, C.M. *El puerto y la vinculación entre lo local y lo global*. In: Revista **Eure**, v. 25, n.75, set. 1999.

PIMENTEL, C. M., **Evolución de la legislación portuaria brasileña**. N. York e Genebra: MONOGRAFÍAS DE LA UNCTAD, 1999.

PONTES, C. **Evolução política, organizacional e sindical do sistema portuário nacional : uma aplicação ao Porto de Santos**, São Paulo: Dissertação de Mestrado, EP USP, 2001.

PORTAS, N. *Da Estratégia ao Projeto*. In: **Revista Urbanística**, 1998.

\_\_\_\_\_. *Tendências do Urbanismo na Europa*. Palestra proferida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCCAMP, ago. 1982.

\_\_\_\_\_. *O Projeto Urbano entre o Planejamento e a Arquitetura*, Depoimento à Universidade de São Paulo, não publicado.

\_\_\_\_\_, *As Políticas de Reforço das Centralidades*. In: **Os Centros das Metrôpoles: Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI**, São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, Rio sempre Rio**, Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, 1996.

PREFEITURA DA CIDADE DE SANTOS, **Plano diretor físico da cidade de Santos**, Santos, 1968.

PRÉTECEILLE, E. (coord.) **Reestruturação urbana : tendências e desafios**. São Paulo: Nobel, 1990.

RAVELLA, O. *Urban Development in the Port Cities os the Rio de La Plata Basin*, In: Carmona, M. (org:) **Globalization, Urban Form and Governance**. TUDelft, 2003.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao Estuda da Evolução Urbana no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1968.

REZENDE, V. . *Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções*

na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). **Cidade, história e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2002.

RIAL, M.F. **Reurbanização de Área junto ao porto de Santos**. São Paulo: Trabalho Final de Graduação, FAUUSP, 2001.

RODRIGUES, R. C. *O Projeto de Modernização do Porto de Sepetiba e as Transformações na Estrutura Portuária do País*. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, São Paulo:, Universidade de São Paulo, 2005.

SANTOS, F. **História de Santos**. Santos, 1986.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova. Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_, **Espaço e Sociedade. Ensaio**. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_, **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_, *O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil*. In: **Espaço e Debates**, n. 25, 1988.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 1996.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização : do pensamento único à consciência universal**, Rio de Janeiro: Record, 2000.

SASSEN, S. **Global networks, linked cities**. New York & London: Routledge, 2002

SCHERER, R. **Da Intervenção na Cidade ao Planejamento Urbano**. São Paulo: IEA, 1991.

\_\_\_\_\_. **Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos: contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de urbanização e planejamento territorial e urbano**. São Paulo: Tese de Livre Docência, FAUUSP, 1994.

\_\_\_\_\_. *Notas Sobre Planejamento e Método*, In: **Cadernos LAP** n.10, FAUUSP, 1995.

SCHIFFER, S. (org). **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec, 2004.

SCHOONRAAD , M. *Durban Ports. Adapting to Changing Times*. In: Carmona, M. (org.) *Globalization and Cit Ports. The Response of city ports in the southern Hemisphere*. **Globalization, Urban Form and Governance**, nº 10. TU Delft, 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **Anais do 1o. Congresso latino americano sobre a Cultura Arquitetônica e Urbanística: perspectivas para a sua preservação.** Porto Alegre, 1992.

SILVEIRA, M.L. *Por uma Teoria do Espaço Latino-americano.* In: LEMOS, A., SILVEIRA, M e ARROYO, M. **Questões Territoriais na América Latina.** São Paulo: CLACSO, 2007.

SILVEIRA, M.L. Argentina: **Território e Globalização.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

SILVEIRA, J.P. *Eixos de Integração da América do Sul: A Contribuição Brasileira.* In: **Reunião de Presidentes da América do Sul.** Brasília, ago. 2000.

SIT, V. (org.), **Chinese Cities. The growth of the metropolis since 1949,** N. York, Hong Kong, Oxford: Oxford University Press, 1988.

SMITH, N. *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy.* In: BRENNER, N & THEODORE, N. **Spaces of Neoliberalism,** Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

SOJA, E. **Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOLÀ-MORALES, M. *Ações Estratégicas de Reforço do Centro.* In. **Os Centros das Metrôpoles: Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

SOUZA, A. **Puertos y la interfase com el transporte multimodal.** ESPOL/ FIMCM, 2003.

SOUZA, C. **Planejamento Urbano e Políticas Públicas em Projetos de Requalificação de Áreas Portuárias.** São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2006.

STOPFORD, M. *Maritime economics,* London, Unwin Hyman, 1988. In: CAMARGO JÚNIOR, A. S. **A evolução da organização industrial do transporte marítimo regular,** EPUSP, 1996.

\_\_\_\_\_, *Is the Drive for Ever Bigger Containerships Irresistible?,* In: **Shipping Forecasting Conference,** Londres, 2002.

STORPER, M. **Industrialization, economic development and the regional question in the Third World : from import substitution to flexible production,** London: Pion, 1991.

\_\_\_\_\_, **The Capitalist Imperative: territory, technology, and industrial growth**, N. York: B. Blackwell, 1989

STOUTEN; P. *Rotterdam: the mismatch between the Port and the City*. In: CARMONA, M (org.), **Globalization and City Ports. The response of city ports in the Northern Hemisphere**. Delft University of Technology, 2003.

SWANSTROM, T. *What we argue about when we argue about regionalism*, In: **Journal of Urban Affairs**, N. 23, 2001.

UNCTAD, **Review Of Maritime Transport**, 2005.

\_\_\_\_\_, **Review Of Maritime Transport**, 2006.

VARAS, A. (org.) **Buenos Aires Metropolis. Un estudio experimental sobre modelos del espacio público durante los procesos metropolitanos intensivos**. Buenos Aires: Universidad de Palermo, Universidad de Harvard, Universidad de Buenos Aires, 1997.

VAINER, C. B. *Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*, in: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos**, RJ : Vozes, 2000.

290

\_\_\_\_\_, *Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*, in: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos**, RJ: Vozes, 2000.

VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. **Reestruturação urbana : tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Nobel, 1990.

VAZ, L. e JACQUES, P. *A Cultura na Revitalização Urbana – Espetáculo ou Participação?*, In: **Espaço e Debates**, v. 23, n. 43-44. Dez 2003.

VAZ, L. F. *O Rio de Janeiro e suas centralidades, velhas e novas*. In: **Las transformaciones de centralidad y la metodología de su investigacion. Las transformaciones urbanas en Rio de Janeiro y su estudio**. Buenos Aires, 2002.

VELAZCO E CRUZ, M.C. *Portos, relações de produção e sindicato: O caso do Rio de Janeiro na Primeira República*, In: **Ciências Sociais Hoje**, 1986.

VENTURI, R. **Complexidade e Contradição em Arquitetura**, São Paulo: Martins Fontes, 1995.

VILLAÇA, F. **O Espaço Intra-urbano no Brasil**, São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **As Ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: F.V., 2005.

VICKERS, J., e YARROW, G. **Privatization: an economic analysis.** Cambridge: Mass, 1989.

WEBER, R. *Extracting Value from the city: Neoliberalism and Urban Redevelopment.* In: BRENNER e THEODORE, op. cit., 2002.

XUANMENG, Y, (org.), **Shanghai: Its Urbanization and Culture.** Washington: The Council for Research in Values and Philosophy, 2004.

YUSUF, S. **Post Industrial East Asian Cities. Innovation and Growth,** Standford University Press, 2006.

### **Periódicos:**

Ajuntament de Barcelona, Quadern Central: La Barceloneta del '93, *Barcelona Metropolis Mediterranea*, nº 9, 1988.

Ajuntament de Barcelona, Quadern Central: L' hora decisiva de Ciutat Vella, *Barcelona Metropolis Mediterranea*, nº 18, Barcelona, 1991.

Fórum de Barcelona: entre la ciudad acontecimiento y el paisaje sostenible. *Arquitectura Viva* nº 94-95, Madrid, 2004.

291

*Arquitectura Viva.* "Innovación y diferencia, Arquitectura y urbanismo holandeses de los noventa", n.54

AU - *Arquitetura e Urbanismo.* Ano15, n.81, 1999.

A&V - *Monografias de Arquitetura y Vivienda,* n.22, 1990.

Barcelona, *Metropolis Mediterránea.* La Rehabilitació de la Ciutat Vella, Quadern Central n.1. ; nº18

Lotus Internacional, *Rivista trimestrale di architettura. I grandi progetti di trasformazione,* n.7, 1997

*Revista Veja,* "A lógica do Atraso", nov. 2007.

*Jornal O Estado de São Paulo,* "Burocracia e falta de projetos paralisam a reforma dos portos", mar. 2006.

\_\_\_\_\_, "Caos da Infra-estrutura custa R\$ 90 bi", nov. 2007.

ProjetoDesign, Entrevista do arquiteto e urbanista Nuno Portas, n. 254, abr. 2001.

Sites:

<http://www.agem.sp.gov.br>, Agência Metropolitana da Baixada Santista  
<http://www.antaq.gov.br>, Agência Nacional de Transportes Aquaviários.  
<http://www.apb.es/es>, Autoridad Portuaria de Barcelona  
<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>, Armazén de Dados, Prefeitura do Rio de Janeiro  
<http://www.buenosaires.gov.ar>, Governo Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
<http://www.cnt.org.br>, Confederação Nacional dos Transportes  
<http://www.codeba.com.br> Companhia Docas da Bahia.  
<http://www.desenvolvimento.gov.br> Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Governo do Brasil  
[http://www.fondationlecorbusier.asso.fr/fondationlc\\_us.htm](http://www.fondationlecorbusier.asso.fr/fondationlc_us.htm), Fundação Le Corbusier  
<http://www.gencat.net> , Generalitat de Catalunya  
<http://www.history.navy.mil>  
<http://www.ibge.org.br>, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
<http://www.iets.org.br>, Instituto de Estudos e Trabalhos da Sociedade, R.J.  
<http://www.lloydsniu.com>, Containerisation International, Lloyd's Shipping Economist  
<http://www.pancanal.com> Panama Canal Authority  
<http://www.portodesantos.com.br>, Companhia Docas do Estado de São Paulo, CODESP.  
<http://www.portofrotterdam.com>, Porto de Roterdã  
<http://www.portorio.gov.br>, Companhia Docas do Rio de Janeiro.  
<http://www.portshanghai.com.cn>, Porto de Xangai  
<http://www.puertoes.es>, Puertos del Estado, Espanha.  
<http://www.rio.rj.gov.br> Governo do Estado do Rio de Janeiro  
<http://www.rio.rj.gov.br>, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro  
<http://www.rio.rj.gov.br>, Secretaria Municipal de Turismo do Rio de Janeiro  
<http://www.rio.rj.gov.br/ipp> Instituto Pereira Passos  
<http://www.santos.sp.gov.br/> Prefeitura Municipal da Cidade de Santos  
<http://www.stolt-nielsen.com>, Stolt-Nielsen S.A:  
<http://www.transportes.gov.br> Ministério dos Transportes, Governo do Brasil  
<http://www.uel.ac.uk>, University of East London  
<http://www.unctad.org> Confederação das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento  
[www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), Governo da Argentina  
[www.fadu.uba.ar](http://www.fadu.uba.ar) , Universidad de Buenos Aires Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org), Organização Internacional do Trabalho - OIT –  
[www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com), Consorcio Puerto Madero, Site oficial.