PORTOS SECOS E A REDE LOGÍSTICA BRASILEIRA:
MEDIAÇÕES TEÓRICAS SOB A PERSPECTIVA DOS PROCESSOS ESCALARES

DRY PORTS AND THE BRAZILIAN LOGISTICS NETWORK: THEORICAL MEDIATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF SCALAR PROCESSES

PUERTOS SECOS Y LA RED LOGÍSTICA BRASILEÑA : MEDIACIONES TEÓRICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PROCESOS ESCALARES

SAMARANE FONSECA DE SOUZA BARROS

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP) - JÚLIO DE MESQUITA FILHO

E-MAIL : S.BARROS@UNESP.BR

Resumo:
No bojo de melhorias no sistema logístico e de circulação, os portos secos surgiram no território brasileiro como alternativas a pretensa ineficiência do sistema portuário tradicional. Estes empreendimentos tiveram sua implementação a partir da década de 1990 em um movimento que associa o Estado a outras frações de capital que administram os portos secos. A década de 1990 testemunhou a abertura comercial e o advento da neoliberalização da economia e, por isso, os portos secos podem ser apreendidos nesse esteio. Sendo assim, o presente trabalho a partir do levantamento bibliográfico e de dados secundários, buscou analisar estes empreendimentos à luz dos processos escalares, salientando as rodadas neoliberais e o reescalonamento do Estado brasileiro, assim como o emparelhamento entre o local e o global que tendeu a acirrar, ainda mais, as desigualdades no país.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Sistema Logístico, Escalas Espaciais, Redes, Portos Secos.

Abstract:
In the midst of improvements in the logistics and circulation system, dry ports appeared in Brazilian territory as alternatives to the alleged inefficiency of the traditional port system. These ventures were implemented in the 1990s in a movement that associates the State with other capital fractions that manage dry ports. The 1990s witnessed the opening of trade and the advent of neoliberalization of the economy and, therefore, dry ports can be seized on this suporte. Therefore, the present paper, based on bibliographic and secondary data surveys, sought to analyze dry ports in the light of scalar processes, highlighting the neoliberal rounds and the rescaling of the Brazilian State, as well as the pairing between the local and the global that tended to further exacerbate inequalities in the country.
Keywords: Neoliberalism, Logistics System, Spatial Scales, Networks, Dry Ports.

Resumen:
En medio de mejoras en el sistema logístico y de circulación, los puertos secos aparecieron en territorio brasileño como alternativas a la supuesta ineficiencia del sistema portuario tradicional. Estos emprendimientos se implementaron en la década de los noventa en un movimiento que asocia al Estado con otras fracciones de capital que administran puertos secos. La década de 1990 fue testigo de la apertura comercial y el advenimiento de la neoliberalización de la economía y, por lo tanto, los puertos secos se pueden aprovechar de este pilar. Así, el presente estudio, basado en encuestas de datos bibliográficos y secundarios, buscó analizar estos emprendimientos a la luz de procesos escalares, destacando las rondas neoliberales y lo reescalonamiento del Estado brasileño, así como la associación entre lo local y lo global que agravó las desigualdades regionales en el país.

Palabras-clave: Neoliberalismo, Sistema Logístico, Escalas Espaciales, Redes, Puertos Secos.

Introdução[1]

Os portos secos cumprem, no território brasileiro, o papel de recintos aduaneiros localizados em zonas secundárias que são alternativas ao desembaraço, tratamento, estocagem e transporte de mercadorias destinadas a importação e exportação. Desde a década de 1990 com a sua implementação legal, tais estabelecimentos foram concebidos como locais de uso público, no entanto, sob gerência do capital privado, o que engendrou alterações na organização territorial das cargas e nas paisagens regulatórias do capitalismo no Brasil (BRANDÃO, 2017). Todavia, as transformações não suprimiram as permanências de uma velha rede logística ainda concentrada em determinadas porções do país e este será um dos pontos que o presente trabalho buscará explanar.

O principal objetivo deste texto é compreender os portos secos dentro da rede logística brasileira a partir das concepções teóricas de autores e autoras que trabalham com as escalas espaciais e os seus processos, considerando que além de envolver o aspecto relacional do espaço geográfico, a implementação dos portos secos demanda também de diversos agentes que em uma coalizão de forças corrobora com a consolidação destes estabelecimentos. Dentre esses agentes, o Estado será analisado a partir do resgate de suas estratégias para demonstrar que dentro da lógica de concorrência capitalista e de rodadas de experimentação neoliberal, ele [o Estado] é central para

[1] O presente trabalho contou com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) Processo nº 14031/2020-4 até fevereiro de 2021. Atualmente, é financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) através de bolsa de doutorado, Processo nº 2020/00231-6.

Versão preliminar deste texto foi apresentada no "XVI Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio".

a implementação desses empreendimentos e, por conseguinte, para o acirramento das desigualdades regionais do Brasil.

Para cumprir com o objetivo, recorreu-se metodologicamente ao levantamento bibliográfico e documental, além do tratamento de dados secundários referenciados ao longo do texto. Os resultados e as discussões, então, seguem divididos em outras três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte delineou as dimensões teóricas e empíricas dos portos secos, assim como as suas funções dentro do território nacional; a segunda voltou-se aos agentes e as escalas envolvidos na consolidação dos portos secos, sobremaneira, a partir de políticas de cunho neoliberal e, por fim, o terceiro segmento se debruçou sobre a relação entre circulação e espaço a partir da conformação da rede logística brasileira e da problematização dos portos secos como pontos desta rede.

Os portos secos no Brasil: noção, tema e dimensões empíricas

No bojo de melhorias nos sistemas de circulação, técnico e normativo, os portos secos surgem no Brasil para atender a pretensa ineficiência do sistema portuário, assim como para otimização dos custos de transporte e adaptação aos padrões da logística internacional. A interiorização dos estabelecimentos portuários e o crescimento do tráfego de cargas via contêineres ocasionou a interiorização e regionalização das atividades de alfândega e aduana a fim de garantir maior agilidade nos processos de distribuição das mercadorias (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012).

Arroyo (2005, p. 227) define os portos secos como:

> Lugares especiais, de origem normativa e sujeitos a legislação específica, que têm a finalidade de fazer com que o transporte de mercadorias exportadas e importadas, fundamentalmente as acondicionadas em

> contêineres, possam seguir sem interrupções nas fronteiras, portos ou aeroportos para o controle aduaneiro. São fixos formados por armazéns, pátios para armazenagem de contêineres, câmaras frigoríficas, posto bancário, além do posto da Receita Federal e do Ministério da Saúde e da Agricultura.

Os portos secos são institucionalizados no Brasil a partir do decreto lei nº 1.910 de 1996 que os conferiu papel de estabelecimentos alfandegários de uso público operados sob regimes especiais para importações e exportações de mercadorias. A partir da década de 2000, com a instrução normativa nº 79 do ano de 2001, foram ampliados os serviços a serem desembaraçados pelos portos secos. Neste sentido, estes estabelecimentos tornaram-se boas estratégias para o comércio exterior e a nova organização territorial das cargas brasileiras.

Desde sua institucionalização em 1996 os portos secos são geridos pela iniciativa privada, sendo que grande parte das empresas que se interessam em investir neste tipo de estabelecimento já são grandes atuantes em outras frações de capital, como as empresas de transporte e logística (ARROYO, 2005) e até mesmo empresas do setor imobiliário e financeiro (CLOLS, 2015).

Os portos secos neste trabalho são qualificados como capital fixo ao passo que são incorporados no processo de produção pelas empresas privadas e corroboram com a aceleração da reprodução do capital, principalmente, por engendrar maior fluidez e porosidade territorial (ARROYO 2005; 2015).

Nesta direção, parte-se do entendimento que o capital fixo transfere seu valor para o produto de forma parcelada em diferentes períodos de produção. Harvey (2013), a partir de Karl Marx, argumenta que o capital fixo vai além do maquinário: ele engloba outros elementos presentes no processo produtivo que agregam

valor, como os navios e os portos, as ferrovias e os trens, as plantas de fábrica, armazéns etc, sendo que tais capitais irão se diferenciar pela quantidade de valor depreendida em sua concepção e pela sua durabilidade.

Ademais, é plausível apreender os portos secos como infraestruturas pertencentes a rede logística por se combinarem a outros capitais fixos que condicionam ganhos competitivos e maior mobilidade para algumas parcelas do capital, sobretudo, as produtivas.

Parte da literatura internacional também trata os portos secos como possibilidades para o sistema logístico, sendo atrelados à cadeia de transporte intermodal e, portanto, como um importante nó na rede (ROSO; LUMSDEN, 2010). Roso e Lumsden (2010) citam estudos como os de Hanappe (1986) que também designa os portos secos como centros logísticos internacionais onde há inúmeras firmas operando no mesmo lugar, assim como as pesquisas da Economic Comission for Europe (2001 *apud* ROSO; LUMSDEN, 2010) que aproxima os portos secos de um terminal de cargas.

Vandervoot e Morgan (1999 *apud* ROSO; LUMSDEN, 2010) ao se debruçarem sobre uma tentativa fracassada de instalação de um porto seco no Egito colocam que para estes estabelecimentos atingirem sucesso eles devem integrar um complexo sistema de infraestruturas, uma base legislativa e institucional bem desenvolvida e adequadamente projetada para otimizar as relações entre público e privado.

Sobre o sistema de infraestruturas e a importância da intermodalidade, Roso et al (2009) propõem que os portos secos são terminais intermodais localizados ao interior dos países com capacidade de transporte, sobremaneira, ferroviário e,

necessariamente vinculados aos portos marítimos. Segundo estes autores nos portos secos os clientes podem resolver tudo que resolveriam em um porto marítimo, como se houvesse a extensão dos portões dos portos para o interior e, consequentemente, haveria a otimização do circuito produtivo.

Ao falarem dos portos secos brasileiros, Roso e Lumsden (2010) diferem estes estabelecimentos de outros espalhados pelo mundo por não haver clareza quanto a intermodalidade adotada por estes terminais de carga e tampouco o tipo de transporte utilizado para o tráfego até os portos marítimos. No Brasil há a supremacia do modal rodoviário sobre os outros e uma malha ferroviária incipiente, o que gera uma discrepância entre os portos secos deste país para com o de outros localizados na Europa e América do Norte.

Arroyo (2005), sobre o modal rodoviário, argumenta que este é ainda a opção principal das empresas para circulação de cargas dentro do território brasileiro e até para países vizinhos, sendo as rodovias as principais conectoras das cargas para com os portos e aeroportos responsáveis pelo comércio exterior. Em contrapartida, esta autora coloca que a despeito do modal ferroviário ter sua gênese relacionada ao comércio exterior, ele é ainda pouco utilizado no Brasil.

Na década de 1990 observou-se o movimento de privatização das ferrovias brasileiras, em associação a outros projetos de infraestrutura que objetivavam a melhoria da base material de circulação, sendo que grande parte dos grupos que ganhavam as concessões das ferrovias eram ligados à exportação e utilizavam dos portos marítimos para escoamento de produção. Todavia, nem assim houve a superação das rodovias para o transporte de cargas.

Silveira (2009) também compactua com a ideia que o modal rodoviário no Brasil é o principal e mesmo em um projeto de intermodalidade este ainda será o predominante, seguido das ferrovias. Seguindo esta ideia, este autor coloca que "as conexões se darão nos principais nós dessas redes interconectadas, como estações de armazenamento de mercadorias, portos secos e/ou EADI's (Estações Aduaneiras de Interior), Centros Logísticos Integrados (...)" (SILVEIRA, 2009, p. 2).

Desta forma, o transporte de cargas por caminhões em rodovias é muito importante para o comércio exterior brasileiro e, por isso, os portos secos tendem a se localizar estrategicamente onde há o entroncamento das principais vias. Ainda, em função da intermodalidade que a logística urge, estes estabelecimentos também estão próximos a ferrovias, embora este modal não seja fundamental, como já citado.

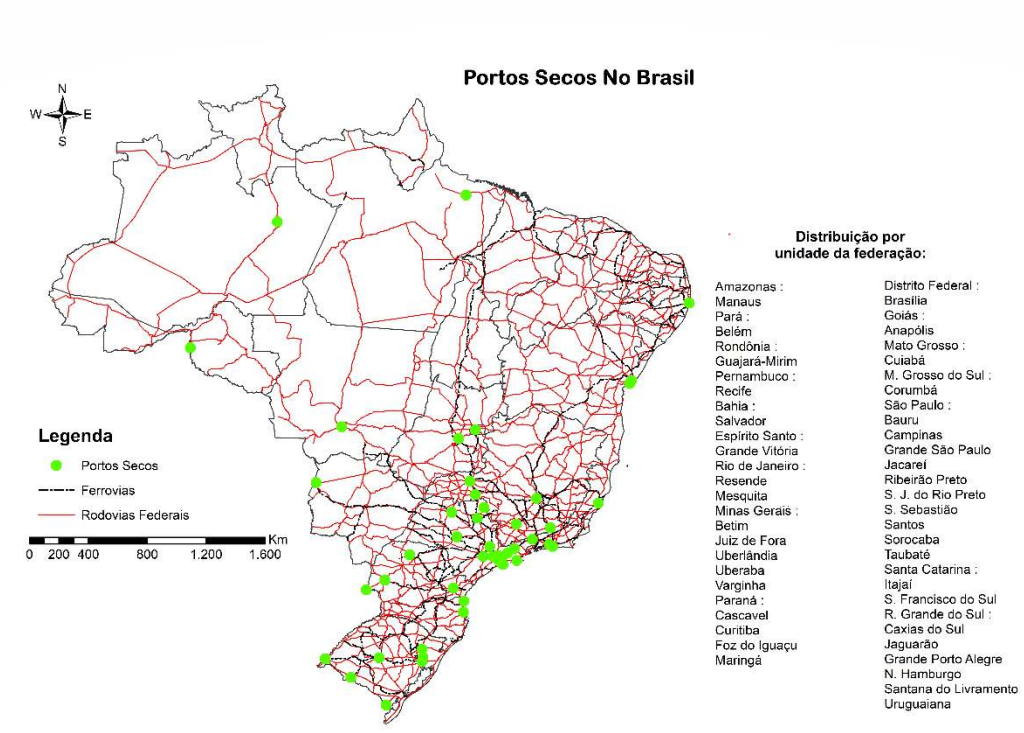
Ainda sobre a localização estratégica dos portos secos, como são empresas que gerem estes estabelecimentos eles tendem a se localizar onde é vantajoso para o capital. Nesta direção, observa-se que a localização deles, mormente, na Região Concentrada (SANTOS; SILVEIRA, 2008) salienta ainda mais as disparidades regionais do território nacional. Os empreendimentos localizam-se nesta região que é mais dinâmica e mais densa no que tange os elementos técnicos e outros capitais fixos que conformam a rede logística, como aeroportos e outros tipos de portos.

Santos (2004) propõe que a organização das cargas no território brasileiro obedece uma lógica poligonal em que grande parte da movimentação se dá entre as cidades de Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Belo Horizonte (MG), sendo que no interior deste polígono estão as cidades de São Paulo (SP), Santos (SP) e Campinas

(SP). Nota-se que todas essas cidades estão na Região Concentrada e são de particular interesse do capital por concentrarem vetores de modernização do território, tanto no âmbito técnico quanto no normativo, atraindo inúmeras empresas do "circuito superior da economia" (SANTOS, 1979).

A figura 1 abaixo refere-se à localização dos portos secos no Brasil que totalizam 62 em funcionamento (ABEPRA, 2015). Vale ressaltar que em algumas cidades há o funcionamento de mais de um empreendimento. É emblemático que deste montante mais de 35% dos estabelecimentos se localizem no estado de São Paulo (ABEPRA, 2015), conotando a centralidade deste estado para o transporte e distribuição das cargas no país

Figura 1 – Localização dos Portos Secos no Brasil.



Fonte – ABEPRA; DNIT; IBGE. Organização da autora.

O Estado tem papel importante na continuidade das desigualdades regionais oriundas da distribuição dos portos secos. Primeiro porque ele, no âmbito da Receita Federal e de outros órgãos relacionados ao Ministério da Fazenda e ao Comércio Exterior, define em suas diferentes instâncias a localização dos portos secos. Entra em cena, então, os governos estaduais e municipais que enfrentam verdadeiras "guerra dos lugares" (SANTOS, 1996) para abrigarem estes estabelecimentos e as suas possíveis vantagens. O Estado, pois, combinado a ação de empresas e outros agentes hegemônicos busca uma "maior eficácia mercantil" (SANTOS, 1996, p. 197) e lugares nos quais há maior possibilidade de reprodução ampliada do capital. Sabe-se que os vencedores dessa guerra são aqueles dispostos a oferecer melhores possibilidades às empresas, tanto em oportunidades criadas quanto nas preexistentes (SANTOS, 1994), ocasionando uma interação desigual entre as escalas geográficas à medida que os lugares tendem a se emparelhar cada vez às lógicas do capital global.

Um segundo ponto é a responsabilidade do Estado na provisão de infraestrutura de inúmeras formas, como sugerem Werner e Brandão (2019, p. 299):

> Seja por meio da provisão direta ou indireta, na concessão de crédito, no apoio a determinada engenharia financeira e jurídica, na sanção e na sustentação de certa expectativa de geração de fluxos, na promoção de adequada regulação etc., a ação estatal é decisiva nas mais diversas formações sociais capitalistas.

No entanto, da maneira como está concebido este mecanismo de provisão e distribuição das infraestruturas no Brasil, tem-se um quadro que é responsável por dar suporte à reprodução capitalista, fomentando "novas extrações de rendas financeiras e espaciais" e

alienando o território e a população do "bem-estar social geral da coletividade" (WERNER; BRANDÃO, 2019, p. 199).

Oliveira (1988, p. 9) já sinalizava sobre a proeminência do fundo público em realidades periféricas, tais como a brasileira, para o financiamento da acumulação de capital, sendo que "o cálculo da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível". Nesse esteio, o Estado brasileiro sempre agiu de forma conservadora no território quando ao invés de promover maior equidade perpetuou as vontades e pactos das elites que agora, cada vez mais, se alinham a outras frações de capital.

Silveira (2005), a partir de Topalov (1974), também contribui para este pensamento ao demonstrar que a modernização do território pode ser compreendida a partir da socialização capitalista quando o Estado ao investir na provisão de infraestruturas úteis ao capital hegemônico ocasiona a reprodução ampliada do capitalismo e o enriquecimento do empresariado a partir do dinheiro público e social.

Em um período de globalização e neoliberalização da economia, o modelo que se instala territorialmente atende as demandas corporativas e situa os fixos em posições estratégicas de modo que facilite os fluxos econômicos e o reordenamento do território conforme os interesses privados, acirrando a desigualdade entre "espaços que mandam" e "espaços que obedecem", assim como entre as "zonas de densidade" e "zonas de rarefação" (SANTOS, 1996; SANTOS, SILVEIRA, 2008).

Os portos secos cumprem no território nacional, destarte, o papel de novos nós em uma velha rede que tende a se estruturar de forma seletiva espacialmente e que respeita um padrão que

maximiza a reprodução capitalista ao mesmo passo que ratifica as desigualdades regionais.

Sendo os portos secos projetos implementados, principalmente, na década de 1990 e que vinculam agentes públicos, privados e frações diferentes do capital é cabível que haja o alinhamento entre eles e as rodadas neoliberais experimentadas no Brasil a partir desta época e, ainda, é possível que se estude estes empreendimentos à luz dos processos escalares.

Agentes, rodadas de experimentação neoliberal e processos escalares

A investigação acerca dos portos secos no território brasileiro levanta a necessidade de se resgatar o debate escalar, visto que por este objeto ser atrelado a diferentes redes e agentes, ele evoca a dimensão multiescalar da contemporaneidade. A articulação entre o público e o privado e entre o local e o global habita a dimensão dos processos escalares e este viés será o adotado a seguir.

As escalas vêm sendo acionadas como categoria analítica e prática que permite a compreensão relacional do espaço, trazendo à baila processos e relações de poder que pela sua natureza desigual intrínseca ao processo capitalista tensiona diferentes grupos e narrativas, fazendo com que as escalas espaciais sejam um campo em disputa. Mais do que entender e fixar conteúdos ao local, ao regional ou ao global, a atualidade urge que se entenda os processos que imbricam as multidimensionalidades do espaço geográfico. Dando robustez a este argumento, Brenner (2013, p. 201) sugere que

> Em vez de conceber a constituição escalar do capitalismo moderno – sua diferenciação entre unidades geográficas locais, regionais, nacionais, supranacionais e global – como um traço pré-estabelecido da vida social, tais

> configurações escalares são agora entendidas como arenas e produtos produzidos, contestados e, portanto, maleáveis das relações político-econômicas.

As escalas não passam de resultados temporários oriundos de diferentes processos socioespaciais e, para tanto, devem ser analisadas a partir de noções processuais ao invés de serem apreendidas como entidades fixas (SWYNGEDOUW, 1997; BRENNER, 2013). Sob esta ótica, aparecem termos próprios da gramática escalar e que serão neste artigo utilizados a fim de demonstrar que a implementação dos portos secos no Brasil perpassou pelos processos de escalonamento e reescalonamento, além de diferentes interações entre agentes e instituições diversas.

Para Brenner (2013, p. 201):

> É mais apropriado, portanto, falar no escalonamento (diferenciação escalar) e reescalonamento (rediferenciação escalar) de tipos particulares de processos sociais e formas institucionais do que falar de escalas *per se*.

A partir dos processos escalares é possível identificar os diferentes agentes que legitimam e forjam interesses a partir de interações espaciais e processos socioespaciais, isto porque conforme Brenner (2013) as escalas são resultado de diferenciação e rediferenciação vertical das relações sociais e elas só existem porque os processos sociais são escalonados. Ainda, os processos de escalonamento e reescalonamento fazem a mediação e são mediados por relações desiguais e profundamente assimétricas (SWYNGEDOUW, 1997; BRENNER, 2013) o que tensiona ainda mais as disputas sociais e políticas no/do âmbito escalar.

Os agentes vão reestruturando as suas estratégias escalares em prol do desenvolvimento capitalista, engendrando o fortalecimento de alguns em detrimento ao enfraquecimento de

outros tantos e, portanto, configurando uma geometria desigual de poderes. Os agentes, então, se reescalonam para melhorias no domínio político e econômico e isto passa, necessariamente, pelo âmbito espacial.

Dentre os agentes que tem suas estratégias reescalonadas e as suas interações espaciais reestruturadas, observa-se as mudanças do Estado brasileiro, principalmente, a partir da neoliberalização da economia. Ao contrário do que é pregado pelo *mainstream* econômico, o mercado não se mostra de maneira autossustentada e, tampouco, uniforme e equilibrado, demandando de um Estado forte e consciente como aliado para a otimização da acumulação capitalista.

Em realidades periféricas, tais como a do Brasil, observou-se que a virada neoliberal urgiu o reescalonamento do Estado e dos agentes transnacionais em uma movimentação simultânea que parte tanto do local para o global quanto vice-versa (SWYNGEDOUW, 1997; 2004). Entretanto, tem-se que o "discurso do neoliberalismo privilegia as relações verticais e hierárquicas da inter-relação global-local" e realoca o Estado em diferentes níveis de hierarquização, "(...) culminando em uma reconstituição completa das relações entre Estado, mercado e formas de governar (...)" (WERNER, 2019, p. 7-8).

Nesse ínterim, pode-se afirmar que os portos secos se alinham as estratégias de reescalonamento do Estado brasileiro ao passo que demonstram o interesse em melhorias no sistema de circulação e ganhos competitivos frente a economia globalizada e, ainda, demandam de uma coalizão de forças para a sua implementação.

O setor de logística e infraestrutura foi um dos mais afetados pelo Estado brasileiro nas rodadas de neoliberalização iniciadas na década de 1990, principalmente, através de alguns mecanismos, como os de concessão, que auxiliaram na reconfiguração de paisagens

regulatórias do capitalismo (BRANDÃO, 2017). Conforme Brandão (2017, p. 39) a "neoliberalização é um processo sempre incompleto, contraditório, contestado e complexo de experimentações sociopolíticoespaciais" e, por isso, demanda de constantes mudanças regulatórias e novos contornos institucionais ao longo da conjuntura.

A chave explicativa que associa estrutura e conjuntura pode aqui ser acionada para compreensão da implementação dos portos secos no Brasil: o Estado, frente ao tempo conjuntural da década de 1990, permitiu a interiorização de estabelecimentos aduaneiros geridos pelo capital privado que, por sua vez, buscou se adaptar a uma frente cada vez mais competitiva da globalização estruturante e estrutural.

Brandão (2017) reconhece três rodadas de neoliberalização experimentadas pelo Brasil em apenas 20 anos, a saber: a primeira com o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a segunda com os Governos Luís Inácio Lula da Silva e logo após Dilma Roussef (2003-2015) e a terceira a partir do Governo de Michel Temer (2016- ...).

O primeiro *round* foi de ataque e desmantelamento das instituições públicas e de abertura comercial e financeira em que foi possível reconhecer o controle corporativo do território a partir das privatizações e concessões que significaram, por seu turno, um aprofundamento do país na busca por suas vantagens competitivas e orientações macroestratégicas por "*commodities* e sua correspondente infraestrutura de logística" (BRANDÃO, 2017, p. 44).

Neste período, os portos secos puderam ser alinhados às novas estratégias do Estado por atender os gargalos econômicos das regiões produtoras e se portar como uma inovação técnica e normativa que servia, mormente, aos imperativos do mercado. Ainda

neste período, foi possível identificar um aprofundamento das desigualdades regionais, principalmente, por essa rodada ter sido mediada por interesses macroeconômicos que resultaram no descompasso entre os investimentos públicos e privados, além de alienar os interesses de níveis locais (BRANDÃO 2017).

A segunda rodada de neoliberalização iniciada no Governo Luís Inácio Lula da Silva também demonstrou a disseminação da concorrência mercantil como racionalidade política global (DARDOT; LAVAL, 2016). Em uma lógica de *Roll-Out*[2] cuja tática envolvia a mescla da conformação de mercados com o ganho de direitos sociais, a rodada transformou o Brasil em uma arena de valorização internacional e, para tanto, precisou investir na capacidade produtiva e nos sistemas infraestruturais de suporte à circulação capitalista (BRANDÃO, 2017).

Para as políticas dos portos secos, durante este período, constatou-se mais um movimento de reescalonamento estatal em direção ao alinhamento com as políticas de mercado. A partir da medida provisória nº 320 de 2006 ficou instituída uma nova modalidade aduaneira conhecida como Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA) que liberalizou ainda mais o setor ao transferir unicamente à iniciativa privada a possibilidade de criação de recintos alfandegários, sendo que até então cabia a Receita Federal, em associação a outros órgãos, a determinação da localização destes empreendimentos.

[2] De acordo com Brandão (2017, p. 40) a rodada de neoliberalização em que predomina o *Roll-Out* é marcada por "rerregulação, fundado na institucionalização política mais concertada do neoliberalismo", permanecendo "uma incursão e implementação regulatória que garanta modos de conformação mais mediados aos mercados".

Os projetos de CLIA são derivados dos portos secos e, portanto, corroboram com as estratégias locacionais deles e, dentre as empresas que os gerem, também estão presentes capitais de grandes empresas relacionadas a outras frentes de investimento (PENHA, 2009). A medida provisória nº 320 durou apenas seis meses, porém, foi o suficiente para construir no território brasileiro novas paisagens regulatórias que contribuíram para a fluidez capitalista.

Por fim, a terceira rodada de neoliberalização iniciada de forma antidemocrática com o golpe em 2016 teve como pressuposto "a aceleração do aprofundamento da neoliberalização" (BRANDÃO, 2017, p. 52) e foi baseada em um ataque incisivo aos direitos sociais conquistados nos últimos anos. Neste momento, observou-se ainda mais a entrega do território à iniciativa privada e o acirramento de uma produção capitalista do espaço com base em concessões e outros mecanismos. O lançamento de diversas Medidas Provisórias instituiu, por exemplo, o Programa de Parcerias de Investimento (PPI) para abertura de ainda mais espaços privados e outros marcos que permitiram que o capital entrasse com ainda mais força no setor de infraestrutura e logística.

Todos estes pontos convergem com a ideia de Brenner (2013, p. 206) de que há uma reestruturação multiescalar dos papéis do Estado ao passo que "os arranjos escalares nacionalizados estão sendo desestabilizados" face as condições atuais que propõem novos arranjos institucionais que ressignificam todos os níveis espaciais. Neste sentido, os agentes hegemônicos atuam "em quase todas as direções e entre os vários níveis da sociedade" (BRENNER, 2013, p. 206). Portanto, a escala nacional de regulamentação e organização

política foi reestruturada em consonância as estratégias de reescalonamento que surgem para

> (...) resolver tendências de crise, para administrar problemas regulatórios, para recompor relações de poder, e/ou para estabelecer novas bases geográficas para o desenvolvimento capitalista e para a governança político-econômica" (BRENNER, 2013, p. 206).

Neste artigo as rodadas de neoliberalização foram elencadas por demonstrarem o caráter (multi)escalonado do capitalismo, ao passo que ele [o capitalismo] atrela inúmeras frentes e agentes e reestrutura interações espaciais em diversas escalas.

Sobre isso, Theodore, Peck e Brenner (2009) sugerem que o neoliberalismo é um fenômeno multiescalar em pelo menos dois sentidos, a saber: i) na reconstituição de relações em escalas distintas e entre agentes institucionais e econômicos, como o Estado e o capital financeiro e; ii) na substituição de lógicas regulatórias redistributivas por lógicas competitivas globais que de maneira desigual transferem os riscos e as responsabilidades aos atores e jurisdições locais. E, por causa destes enunciados, o neoliberalismo explora e produz diferenciações socioespaciais que elevam a máxima do desenvolvimento desigual a uma faceta co-dependente do processo de neoliberalização (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009).

O imperativo da governança capitalista e a difusão da concorrência global marcam a implementação dos portos secos no Brasil. Tais fatores associados às práticas conservadoras do Estado no que diz respeito aos investimentos em infraestrutura e logística consolidam uma rede em que a maior concentração de nós continua a dar suporte para a reprodução ampliada do capital. A produção capitalista do espaço sob a égide de imposições globais ocasiona uma assimetria entre as práticas locais e os agentes hegemônicos cuja

lógica dominante é a do uso corporativo e espoliativo dos territórios (TEIXEIRA, 2018).

Os portos secos alinham-se às inovações técnicas e normativas que a estrutura globalizante demanda, respondendo as práticas espaciais que envolvem diferentes agentes e espacialidades e, ainda, acentuando a diferenciação socioespacial que é um dos predicados do marco neoliberal, principalmente, em realidades periféricas.

Abaixo os portos secos serão problematizados como nós na rede logística e nos sistemas de circulação brasileiro, corroborando com o argumento de que há um emparelhamento do local para com o global e o acirramento das desigualdades regionais brasileiras.

Circulação e espaço: os portos secos como nós na rede logística

A circulação se encontra no centro do modo de produção vigente e tem sua importância ainda mais salientada quando na atualidade os fluxos de pessoas, mercadorias e capitais aumentaram significativamente. Blanco (2015) chama a atenção, porém, para o fato de todos os fluxos serem associados a uma materialidade, em muito, canalizada em redes no espaço.

Nesta direção, tem-se então os portos secos como nós nas redes de circulação do território o que revela, como já citado, a articulação de escalas e a seletividade espacial. A circulação, por sua vez, imbrica inúmeras redes técnicas que alimentam o sistema logístico e servem para fomentar, no capitalismo globalizado, a abertura de novas fronteiras econômicas e a articulação entre diferentes economias nacionais.

Blanco (2015, p. 19) propõe que as redes técnicas, por si, já apresentam diversas escalas articuladas, como, *"las redes de*

capilaridad que alimentan redes troncales de circulación o los esquemas multimodales desarrollados por la logística". A partir deste exemplo, presume-se que a logística e outros aparatos técnicos e normativos engendram maior fluidez e porosidade territorial (ARROYO, 2015) e são predicados importantes para o capitalismo cada vez mais competitivo.

Concorda-se com Arroyo (2015, p. 47, **grifos meus**):

> No capitalismo, as condições de circulação são tão importantes quanto as condições de produção; daí as pressões e as disputas para a existência e eficácia das redes técnicas quando as empresas decidem estabelecer-se num lugar. **A necessidade de criação de uma base material – sistemas de engenharia vinculados aos transportes e às comunicações – para viabilizar os fluxos de mercadorias tem sido coberta, historicamente, sobretudo pelos governos. Essa ação também tem garantido a implantação de uma base normativa para regular a adaptação do comércio às condições internacionais que se encontram em permanente mudança**. Assim a fluidez e a porosidade territorial adquirem novas qualidades e novas espessuras a cada período histórico.

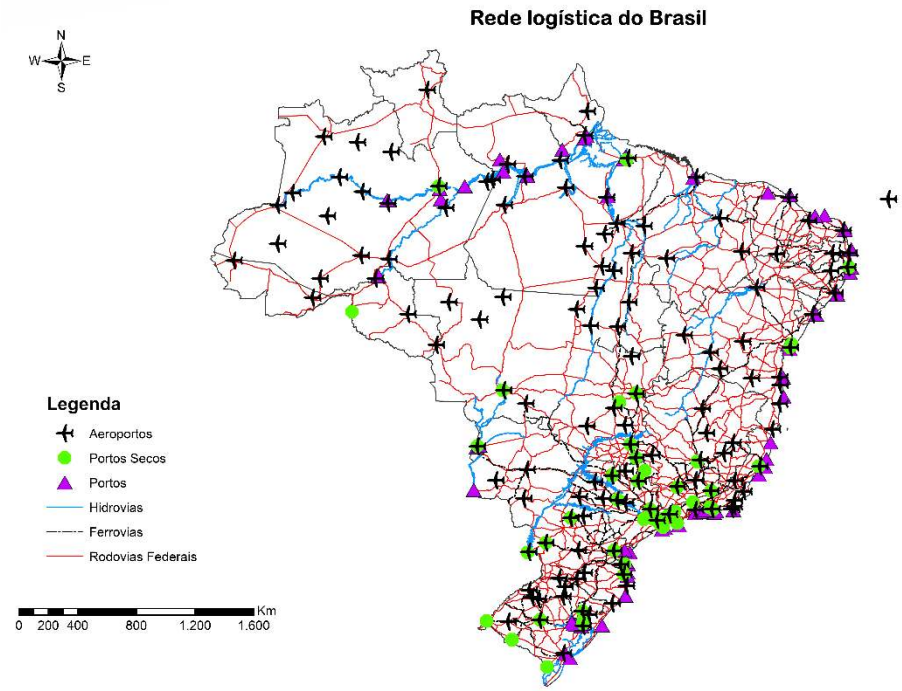
A partir do excerto anterior, problematiza-se que os portos secos são capitais fixos que assumem o papel de inovações técnicas e também de marcos regulatórios para os processos alfandegários, por isso, são nós importantes para a rede logística no território brasileiro. Vale colocar que neste trabalho a rede logística está sendo tratada como uma rede síntese que reúne os fixos produtivos (ARROYO, 2015), em seus pontos e vias, que compõem a base material e normativa e criam as devidas condições para a circulação de mercadorias e pessoas.

É válido resgatar a necessidade da unicidade técnica demandada pela economia globalizada, como Santos (1994; 1996) apresenta. Para este autor, no entanto, a unicidade técnica é fruto de

práticas hegemônicas e, por isso, se apresenta como uma força invasora em realidades periféricas à medida que ocasiona uma profunda diferenciação ao introduzir canais e redes em alguns territórios em detrimentos a outros.

Sob à luz do caso brasileiro, tem-se que a rede logística é mais densa em algumas porções do território brasileiro, como a figura 2 demonstra.

Figura 2 – Rede logística brasileira.



Fonte – ABREPRA; DNIT; IBGE. Organização da autora.

Em função de uma organização eficiente e para diminuir possíveis gargalos econômicos, observa-se que o padrão reticular visa apreender funções como captação, distribuição, transmissão e controle, sendo que a trajetória das redes transborda poucas externalidades para as suas margens (ALMEIDA, 1994). Tem-se,

portanto, uma distribuição desigual dos elementos e infraestruturas relacionadas à logística e à fluidez pelo território, revelando certa seletividade.

Silveira (2015, p. 63) argumenta que "a logística e as infraestruturas de transporte e armazenamento também conduzem a estruturação do espaço geoeconômico ao condicionar padrões de organização do território e a localização de atividades". No caso do Brasil, a distribuição dos equipamentos atrelados à rede logística obedece ao padrão já espacialmente concentrado, levando apenas algumas regiões a gozarem de possíveis efeitos multiplicadores [de produtividade e renda] que estes setores podem promover (SILVEIRA, 2015).

Brandão (2013) reconhece alguns pressupostos para a implementação destes equipamentos e infraestruturas no Brasil: privilegia-se áreas onde já são consolidadas atividades agroexportadoras e industriais e há a promoção de áreas consideradas atrativas pela iniciativa privada, sendo a dinâmica territorial subordinada à determinações multiescalares.

Em outras palavras, a provisão destes equipamentos, em muito, obedece aos imperativos do mercado, ratificando o padrão espacialmente concentrado e as desigualdades regionais. Sabe-se ainda que "(...) a cada aceleração, o número de 'lentos' se multiplica, contribuindo para o despontar de uma economia moderna fundada mais numa arquitetura de redes do que numa Geografia de todo o espaço" (SILVEIRA, 2005, p. 187).

Monte-Mór e Linhares (2009, p. 153) também argumentam que a seletividade espacial na implementação das condições gerais de produção e circulação contribui com a ampliação das desigualdades regionais brasileiras:

> [A] concentração dos investimentos de capital, da infraestrutura social e da presença hegemônica das condições gerais de produção em alguns pontos do espaço em detrimento de outros; o que finda por ratificar a concentração espacial dos meios de produção, circulação e consumo, e das atividades econômicas como um todo, significando, portanto, uma concentração espacial das oportunidades de desenvolvimento.

Tem-se então que o investimento em infraestrutura e logística é voltado às escalas gerais de produção e para subsidiar e oferecer melhores condições de circulação para algumas parcelas do capital, cumprindo papel importante nas máquinas de crescimento regional por ampliar seus horizontes espaciais (WERNER; BRANDÃO, 2019).

Neste ínterim, a logística, ao otimizar e tornar mais eficiente os circuitos produtivos, contribui para ganhos competitivos de uma dada área e, por isso, transforma o espaço geográfico através de ações corporativas e estatais (SILVEIRA, 2015). Estas medidas contribuem para o uso corporativo e espoliativo do território à medida que a iniciativa privada e os interesses do capital hegemônico sobressaem mais do que medidas totalizantes de uma logística de Estado voltada à produção social do espaço.

O Estado, enquanto principal provedor de infraestruturas e de melhorias na base material, ao se aproximar de experimentações neoliberais, como já visto, voltou todos os seus investimentos para as estratégias mercadológicas, por exemplo, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) lançado no Governo Lula e que tinha como uma das pautas as infraestruturas. O PAC, dentre outros objetivos, visava transformar o Brasil em uma arena de investimentos privados, em uma fase *Roll-Out* do neoliberalismo que visava reestruturar o que havia sido desmantelado na rodada anterior de *Roll-Back* (BRANDÃO, 2017).

Sobre o PAC, Braz (2007, p. 51) afirma que o Estado visava garantir as condições externas para a produção e acumulação capitalista através das infraestruturas, "atuando diretamente na sua viabilização ou, indiretamente, como financiador da mesma".

O Estado em associação ao capital privado, portanto, buscam a "coerência estruturada" (HARVEY, 2013) para o subsídio da produção e a possibilidade da circulação sem precedentes. Nesta direção, inovações como os portos secos apresentam certa centralidade por diminuir o tempo de desembaraço das mercadorias e, consequentemente, o tempo de rotação do capital.

As mudanças conjunturais do capitalismo e o reescalonamento do Estado brasileiro tornaram tênue a linha entre esta instituição e o mercado. Da mesma forma, as novas demandas da globalização emparelham os locais às determinações multiescalares em um jogo hierárquico de forças, resultando em diferenciações e desigualdades no âmbito das regiões brasileiras.

Considerações finais

Enquanto inovação técnica e normativa, os portos secos surgem no território nacional com o intuito de superar algumas barreiras espaciais, gargalos econômicos e otimizar a circulação do capital. Em outras palavras, a implementação destes empreendimentos visa solucionar supostos problemas do sistema portuário tradicional, sendo novos capitais fixos componentes da rede logística. Porém, o que se constatou foi um acirramento nos usos corporativos e espoliativos do território ao passo que a provisão destes serviços se alinhou às medidas neoliberais experimentadas pelo Governo brasileiro.

Ademais, a implementação e consolidação dos portos secos na Região Concentrada do país ratificou a seletividade espacial e os interesses de mercado, acentuando as desigualdades regionais que já são marcas da formação socioespacial brasileira. Então, no escopo da rede logística, os portos secos se comportam como novos nós de um velho sistema que revela os traços conservadores do Estado brasileiro quanto à provisão de infraestrutura.

Os portos secos cumprem o papel de aumentar a fluidez e porosidade territorial pelas suas características técnicas e normativas. No entanto, à medida que torna uma dada área do país mais competitiva frente a economia globalizada, aumenta a imobilidade de outras áreas e corrobora com a desarticulação e fragmentação do território nacional.

As desigualdades são predicados da acumulação capitalista e são ainda mais relevadas sob a égide do neoliberalismo. Desde a década de 1990, constatou-se movimentações do Estado brasileiro na direção de atribuir à escala nacional traços da governança capitalista. Neste artigo, foram resgatados os momentos de experimentações neoliberais e, foi possível observar o reescalonamento do Estado brasileiro ao passo dele mediar os processos espaciais sob a ótica dos interesses do capital privado, ora desmantelando políticas públicas, ora reconstruindo o país para torna-lo uma arena de investimentos.

Os imperativos do mercado global e da governança capitalista corroboraram com modificações nos sistemas de circulação e na rede logística brasileira, transferindo responsabilidades e prejuízos às menores escalas. A logística de mercado, a partir de investimentos estatais, subsidia a acumulação sem precedentes e aliena, cada vez mais, os atores sociais que não gozam dos benefícios desse processo.

A perspectiva multiescalar é intrínseca a rede logística, visto que além de ela englobar e interligar os espaços e as paisagens regulatórias do capitalismo (BRANDÃO, 2017), a rede demanda para o seu pleno funcionamento de uma série de forças e agentes que tem ações escalonadas, modificando e ressignificando escalas preexistentes e forjando novas escalas que coadjuvam no crescimento econômico e desenham uma geometria hierárquica e desigual de poderes.

Referências

ABEPRA. Associação Brasileira de Empresas Operadoras de Regimes Aduaneiros. *Portos Secos e Clias 2015*. Disponível em <https://abepra.org.br/>. Acesso em 08-2020.

ALMEIDA, M. W. *Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações*: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1994.

ARROYO, M. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. In: SILVEIRA, M. L. (Org.) *Continente em chamas:* globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 209-242. 2005.

_____. Redes e circulação no uso e controle do território. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. C. A. (Orgs) *Território e circulação:* a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: Annablume Editora, pp 37-49, 2015.

BLANCO, J. Territorio, circulación y redes: articulaciones y tensiones. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. C. A. (Orgs) *Território e circulação:* a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: Annablume Editora, pp. 15-36. 2015.

BRANDÃO, C. A. Território, Estado e políticas públicas espaciais. Prefácio. In: STEINBERGER, M. (Org). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

_____. Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturações regulatórias na Escala Nacional do Brasil. In: SUERTEGARY, D. M; SILVA, C. A.; PIRES, C. L. Z.; PAULA, C. Q. (Orgs.) *Geografia e Conjuntura Brasileira*. Rio de Janeiro: Consequência, pp. 35-58, 2017.

BRASIL. Decreto Lei nº 1910, de 21 de maio de 1996. Define para os Portos Secos o papel de recinto alfandegado de uso público, instalado na zona secundária e operando sob regimes aduaneiros especiais. *Diário Oficial da União***.** Brasília/DF, 22 de maio, 1996.

_____. Instrução Normativa nº 79, de 11 de outubro de 2001. Favorece pequenos e médios empresários do setor aduaneiro à ampliação de serviços agregados. *Diário Oficial da União.* Brasília/DF, 12 de outubro, 2001.

_____. Medida provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006. Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros, altera a legislação aduaneira e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* Brasília/DF, 24 de agosto de 2006.

BRAZ, M. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 28, n. 91, 2007.

BRENNER, N. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP - Espaço e Tempo.* São Paulo, n. 33, pp. 198-220, 2013.

CLOLS, L. F. Logística y reestructuración metropolitana en el área de Barcelona. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universitat de Barcelona***,** Vol XIX, nº523, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, D. *Os limites do capital.* São Paulo: Boitempo. 2013.

MONIÉ, F.; VASCONCELOS, F. N. Evolução das redes entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de

diferenciação. *CONFINS – Revista Franco-Brasileira de Geografia.* N. 15, 2012.

MONTE-MÓR, R. L.; LINHARES, L. Urbanização extensiva: expressões no Brasil. In: REIS, N. G. (Org). *Sobre dispersão urbana.* São Paulo: Via das Artes. Pp. 147-169, 2009.

OLIVEIRA, F. O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos estudos Cebrap.* São Paulo, N. 22, pp. 08-28, 1988.

PENHA, L. F. R. Os centros logísticos e industriais aduaneiros e a integração territorial no estado de São Paulo. *GEOUSP – Espaço e Tempo.* Edição Especial, pp. 143-158. 2009.

ROSO, V. WOXENIUS, J.; LUMDSEN, K. The dry port concept: connecting container seaports with the hinterland. *Journal of Transport Geograph.* V. 17, N. 5, pp. 338-345, 2009.

ROSO, V.; LUMDSEN, K. A review of dry ports. *Maritime Economics & Logistcs.* V. 12, N. 2, pp. 196-213, 2010.

SANTOS, E. C. *Diretrizes de planejamento estratégico de uso e ocupação do solo urbano para portos secos.* Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes). São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, M. *O espaço dividido*: os dois circuitos da economia urbana de países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

_____. *Técnica, espaço, tempo*: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994.

_____. *A natureza do espaço*: técnica e tempo; razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil*: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVEIRA, M. L. Argentina: do desencantamento da modernidade à força dos lugares. In: _____ (Org.) *Continente em chamas*: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Pp. 177-207. 2005.

SILVEIRA, M. R. Logística, sistemas de movimento, fluxos econômicos e interações espaciais no território paulista: uma abordagem para a Geografia do transporte e circulação. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universitat de Barcelona.*V. XIII, N. 283, pp. 1-23, 2009.

_____. Circulação, transportes, logística e a dinâmica capitalista: alguns apontamentos sobre as recentes reestruturações no Brasil. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. C. A. (Orgs). *Território e circulação*: a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: Annablume Editora, pp. 51-73. 2015.

SWYNGEDOUW, E. Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale . In: *Spaces of Globalization*: Reasserting the Power of the Local. New York/ London: Guilford/Longman. Pp. 137-166. 1997.

_____. Globalisation or Glocalisation? Networks, Territories and Rescaling. *Cambrigde Review of International Affairs.* V. 17, N. 1, 2004.

TEIXEIRA, S. H. O. *Planejamento, informação e circulação*: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território. Tese (Doutorado em Geografia). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2018.

THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación, Temas Sociales.* N. 66, 2009.

WERNER, D. As reformas neoliberais do setor elétrico brasileiro à luz do referencial teórico das escalas espaciais. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. V. XXIV, N. 1265, pp. 1-30, 2019.

WERNER, D.; BRANDÃO, C. A. Infraestrutura e produção social do espaço: anotações sobre suas principais mediações teóricas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.* V. 15, N. 5, pp. 287-301, 2019.

Submetido em: 20 de dezembro de 2020.

Devolvido para revisão em: 29 de setembro de 2021.

Aprovado em: 15 de outubro de 2021.

Como citar este artigo:

BARROS, S. F. de S. Portos secos e a rede logística brasileira: mediações teóricas sob a perspectiva dos processos escalares. **Terra Livre,** v. 1, n. 56, p. 56-85, Jan.-Jun./2021.