

A conflagração do espaço: a tensa relação porto-cidade no planejamento urbano

JOÃO MENDES ROCHA¹

Considerações iniciais

ESTUDAR a relação entre os portos e as cidades conduz a uma abordagem que comporta dimensões diversas, tais como morfologia urbana, aspectos sociais, repercussão das políticas públicas no espaço geográfico, impactos ambientais, importância da infraestrutura na reprodução do capital, entre outras.

De forma geral, a relação entre portos e cidades no Brasil tem se mostrado contraditória. Apesar da importância dessas infraestruturas para o nascimento e desenvolvimento das áreas urbanas no passado, na atualidade, desponta e se acirra numa relação tensionada na maior parte das cidades portuárias brasileiras.

Percebe-se que o problema, apesar de se manifestar em diversas dimensões, se agrava com a assimetria existente entre os distintos níveis da federação, considerando que o governo central possui mandato legal para formular e implementar políticas para o setor portuário, mas que essas ações pouco dialogam com outras políticas públicas dos estados e municípios.

Assim, o presente artigo pretende compreender a complexidade que envolve essa relação ambígua dos portos com as cidades, enfatizando aspectos relacionados à arquitetura institucional das políticas públicas setoriais e suas conexões com os instrumentos de planejamento urbano.

Trata-se de um estudo prospectivo, pois suscita mais questões do que respostas. Para tanto, a elaboração do estudo se baseou em uma bibliografia que trata desde as funções urbanas, considerando aspectos relacionados aos conflitos pelo uso do espaço, passando pela trajetória histórica dos portos brasileiros, até discutir sua importância no contexto socioeconômico.

Adicionalmente foi realizada uma análise de documentos oficiais relacionados ao setor portuário, bem como às legislações infrafederativas com a finalidade de identificar a presença dos portos nos planos diretores locais e a estrutura institucional especializada no diálogo dessas relações entre o porto e as cidades.

O artigo se estrutura a partir do debate sobre a presença dos portos como agentes atuantes nas disputas pelo uso dos espaços urbanos, discutindo historicamente como essa utilização foi se ampliando e tornando tensa a relação com outras atividades das cidades; na sequência, são analisados aspectos relativos à

presença dos portos nas políticas públicas quanto à existência de instituições e disciplinamentos normativos que remetam aos terminais; e finaliza com algumas questões ainda inconclusas.

A relação da cidade com os portos na perspectiva histórica

Antes de trazer ao debate o papel desempenhado pelos portos no contexto histórico, é importante refletir sobre a natureza contraditória e conflituosa dos espaços, sobretudo do espaço urbano no contexto da economia capitalista. Nesse sentido, resgatar a fala de Manuel Castells (1983, p.182) oferece um ponto de partida: “O espaço urbano é estruturado, quer dizer, ele não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social”.

Logo, percebe-se que as cidades não se modificam simplesmente ao acaso. Na realidade, são reflexos das necessidades reclamadas pela economia e pela sociedade em dados momentos históricos. Assim, são um acúmulo desses tempos históricos e associados a contextos locais, nacionais e até mundiais.

Esses distintos momentos se expressam na paisagem urbana através de signos diversos, que remetem ao passado dessas cidades e ao papel que cada uma delas desempenhou na trajetória do país. Castells (1983, p.195) também oferece pistas sobre essa composição ao dizer:

[...] o sistema ideológico organiza o espaço marcando-o com uma rede de signos, cujos significantes são constituídos de formas espaciais e os significados, de conteúdos ideológicos, cuja eficácia deve ser reconstruída por seus efeitos sobre a estrutura social no seu conjunto.

Isso possibilita compreender os fundamentos da natureza conflituosa que se estabelecem nos espaços urbanos. Ou seja, em cada tempo, as “opções” das sociedades conduzidas pelas forças hegemônicas incorporaram às cidades estruturas importantes que atendiam as necessidades de determinados momentos históricos. Com as novas “opções” surgidas em face da dinâmica histórica, as infraestruturas são centrais no espaço urbano, mas também podem tornar-se indesejadas.

Portanto, é nesse processo histórico eivado de contradições que emerge o debate sobre alguns desses signos da modernidade, a exemplo dos portos, e como eles podem trazer incômodos ao tecido urbano, isto é, quando trazem transtornos para as cidades onde se instalam, particularmente aqueles que estão próximo as suas áreas centrais.

Há que se considerar também que uma análise sobre a relação das cidades com os portos não pode ser simplificada, tomando como norte somente conflitos e acreditando que todos eles se dão da mesma forma e com a mesma intensidade. Nesse sentido, a contribuição de Monié e Vasconcelos lança luzes para uma visão dessa relação:

Nas cidades portuárias, porto e cidade constituem um sistema cujas interações e complementaridades variam no tempo sob influência das dinâmicas

produtivas, tecnológicas, sociais e urbanas. Tanto as mudanças nas atividades e infraestruturas portuárias implicam novos posicionamentos frente ao espaço (urbano-)portuário; quanto o desenvolvimento e crescimento urbanos também levam a uma nova postura da cidade em relação à presença do porto. (Monié; Vasconcelos, 2012, p.1)

Adicionalmente, faz-se necessário compreender em que medida os portos participam como atores privilegiados desde sempre da reprodução dos modos de produção, em face de sua natureza: são entrepostos de mercadorias e pontos para o transporte de pessoas. Mas esse papel adquiriu maior relevância a partir do advento do capitalismo, que tem no deslocamento um importante fator para sua reprodução. Nesse sentido, é relevante a contribuição de David Harvey (2005, p.48): “O modo capitalista de produção fomenta a produção de formas baratas e rápidas de comunicação e transporte, para que o produto direto possa ser realizado em mercados distantes e em grandes quantidades [...]”.

Percebe-se, assim, o relevo que os terminais portuários adquirem em todos os momentos históricos, mas, sobretudo, nos últimos anos, quando se verifica o crescente volume de mercadorias trocadas, a diversificação/mudança dos fluxos tradicionais e a expansão dos mercados consumidores em direção às denominadas economias emergentes.

No caso específico do Brasil, a organização do espaço colonial privilegiou os portos como pontos de contato social e econômico da então colônia com o espaço metropolitano europeu. Logo, o papel desempenhado pelos portos se mostrou relevante e, em geral, a presença de uma estrutura dessas conferia às cidades um *status* diferenciado e privilegiado na frágil hierarquia urbana da colônia. Segundo Milton Santos (2008, p.288):

Em alguns países, como o Brasil, no decorrer da história, diversas regiões responderam as demandas dos países europeus, através da implantação de culturas de exportação e da criação de cidades-portos que se tornaram importantes. Isso permitiu a formação de sistemas espaciais isolados, diretamente ligados ao exterior, por intermédio da cidade principal, centro de exportação e importação [...].

De forma geral, os portos também estavam associados ao progresso e desenvolvimento tanto na escala local como regional, uma vez que eram necessários a grandes extensões do território para viabilizar o tráfego de mercadorias. Isso pode ser observado nos casos de Rio de Janeiro, Santos, Recife, Salvador, Belém, Manaus, Ilhéus, entre outros que desempenharam papéis importantes na formação dos espaços regionais, contribuindo, inclusive, para a formação do “arquipélago” característico do Brasil colônia.

Assim, os portos são vistos como signos da relação de dominação colonial, pois escoam mercadorias para a metrópole, bem como viabilizam a sustentação da economia escravocrata, com o crescente desembarque de mão de obra vinda do continente africano, tanto que, nas suas proximidades, localizavam-se

os “mercados” de escravos. Sua função era central no processo de reprodução econômica e também social. Não à toa estão presentes em boa parte dos relatos históricos que descrevem a sociedade e economia do país no passado.

Quando havia o predomínio da economia agrária, os portos foram de grande importância, e a estrutura socioespacial do país conferia às cidades um papel complementar a esses pontos de ligação com o mundo exterior. O geógrafo Donald Meinig (1998) destaca a evolução das cidades portuárias da América espanhola e pontua que elas se tornaram entidades de poder econômico.

Cada porto (e cidade) se relacionou estreitamente com algum ciclo econômico, constituindo subsistemas regionais fortemente dependentes desses terminais, a chamadas hinterlândias. A trajetória ascendente dessas economias de arquipélago legou traços de modernização e progresso para as cidades, mas em geral o porto se constituiu no símbolo mais expressivo do tecido urbano. Essa situação é aclarada nas palavras de Monié e Vasconcelos (2012, p.2) quando citam Fernando Braudel:

A centralidade das cidades marítimas foi historicamente relacionada a sua inserção em redes comerciais que, a partir dos séculos XVII e XVIII, adquiriram uma dimensão mundial [...] O comando exercido sobre sistemas de trocas de médio e longo alcance espacial, a concentração de funções manufactureiras, financeiras e de negócio e o desenvolvimento de atividades relacionadas à economia marítima e portuária produziram uma urbanidade própria às cidades-porto [...], a expansão das atividades portuárias participava intensamente dos desenvolvimentos urbanos e vice-versa.

No caso do Brasil, a primeira grande incursão para reestruturação de uma área portuária se incluiu nas políticas de embelezamento do Rio de Janeiro, quando ainda era a capital do país presidido por Rodrigues Alves e tinha como prefeito da cidade o engenheiro Francisco Pereira Passos. Embora dentro de um contexto mais amplo, há menções que destacam a centralidade do porto nessas mudanças:

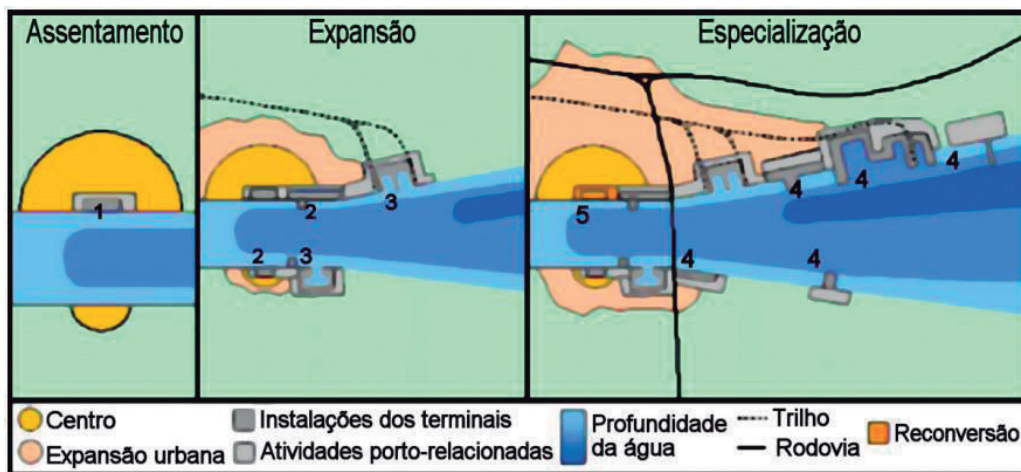
As obras de melhoramento do porto eram vistas, portanto, como a “base do sistema”, devendo, além do “saneamento”, aumentar o “comércio”, a “arrecadação das nossas rendas” e as “condições de trabalho”, maneira como se refere à necessidade de resgatar a imagem da cidade, para ampliar a captação de mão-de-obra imigrante. [...] O projeto de revigoração do porto expressou a visão urbanística de seus mentores. [...] Era a ideia de verdade transistórica da ciência e da técnica sustentada pelos engenheiros da Comissão de Obras do Porto que se traduzia de forma urbanística. Para estes, a verdade seria sempre um substantivo singular, não admitindo possibilidades diversas e nem mesmo relativização diante do tempo, de uma historicidade. A obra do porto fora projetada na referência da ideia de progresso. [...] (Azevedo, 2003, p.42)

Isso remete ao comentário de Castells sobre o papel de alguns signos nos contextos históricos e também possibilita compreender a transição dessa convi-

vência pacífica das cidades com seus portos para uma coexistência que foi sendo tensionada ao longo dos últimos anos. Essa trajetória adquire contornos distintos em cada cidade e é resultante de setores econômicos que se tornam primazes, revelando uma acirrada disputa pelas áreas urbanas centrais.

O papel desempenhado pelos portos na economia urbana foi se diluindo e sua hegemonia passou a ser disputada com um conjunto de outras atividades econômicas de igual ou maior importância para as cidades. Se utilizado como base para entender a evolução da relação entre terminais portuários e as áreas centrais das cidades no Brasil, o modelo Anyport explicita as transições e os sinais de tensão.

O modelo Anyport, demonstrado na Figura 1, evidencia uma transição da relação porto-cidade decorrente de um conjunto de fatores relativos à economia, tais como: i) a containerização, que reduz consideravelmente a necessidade de armazéns e, portanto, das extensas áreas para instalação dessas infraestruturas; ii) as novas formas de organização do setor de transformação, por intermédios dos sistemas *just in time*, o que amplia a dispersão das plantas industriais; iii) o crescente desenvolvimento de sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação, permitindo inovações na gestão dos estoques e dos fluxos em direção aos pontos de escoamento de cargas; iv) um maior disciplinamento legal na área ambiental e urbanística, definindo atividades e, portanto, instalações lesivas ao meio ambiente e aos grandes contingentes populacionais que habitam as cidades; e v) além da própria logística de transportes, que ampliou a integração com outros modais, que muitas vezes se tornaram incompatíveis com as áreas centrais na escala de operações requerida por um porto.



Fonte: Bird (1963).

Figura 1 – Modelo Anyport

A título de esclarecimento, o modelo Anyport, elaborado por Bird (1963), buscou identificar e analisar a natureza e a evolução histórica dos vínculos entre

funções portuárias e funções urbanas. Trata-se de uma perspectiva histórico-morfológica que, a partir do exemplo dos portos britânicos, pretendeu criar um referencial que proovesse uma base comparativa para a compreensão dos mecanismos do desenvolvimento portuário. Em sua essência, a reflexão teórica de James Bird entende o espaço portuário como uma sucessão linear e cronológica de fases históricas de desenvolvimento. O modelo descritivo é organizado em três etapas, cada qual envolvendo uma mudança ou evolução no layout físico dos portos (Monié; Vasconcelos, 2012, p.2).

Na fase do estabelecimento, pode-se dizer que há coincidência entre a realidade estudada por Bird e os portos coloniais brasileiros. No entanto, o processo de expansão, as trajetórias, tanto dos portos como do tecido urbano se mostram semelhantes. Seja no caso britânico, seja no caso brasileiro, houve uma busca por áreas próximas e conseqüente adensamento populacional, assim os portos foram sofrendo uma autofagia urbana. Sendo verdadeiramente engolidos pela expansão das cidades que se estendem para seu entorno mais imediato.

O papel dos portos na economia colonial impunha sua presença nas áreas centrais das cidades como condição para manutenção das relações entre a colônia e sua metrópole, no além-mar. Além disso, a constituição dos arquipélagos mercantis e sua dependência de algumas poucas cidades e seus portos revelavam um espaço de convivência ainda pacífica. Essa coexistência perdura até a fase do Brasil Império quando as atividades econômicas ainda eram voltadas para o mercado internacional e o país não era integrado nem possuía mercado consumidor expressivo.

O momento de inflexão dessa relação se deu em meados do século XX quando o país já se industrializava e suas cidades sofriam uma intensa reestruturação do espaço que despontam os primeiros sinais de tensão em relação aos portos. Apesar da mudança da estrutura da economia nacional, com a constituição/consolidação do mercado nacional, os portos mantiveram um papel importante, mas ainda não interferiam no funcionamento das cidades. Esse momento teve como marca a integração nacional, que se deu sobremaneira pela via rodoviária, e o mercado, ainda bastante protegido, manteve os fluxos de exportação e importação em níveis suportáveis para as estruturas portuárias.

No entanto, a tensão se acentuou com a transição para economia terciária que predomina na maior parte das cidades brasileiras na atualidade. Isso decorreu de uma série de aspectos, sendo o intenso processo de urbanização/metropolização que o Brasil sofreu nos últimos sessenta anos, que veio acompanhado da constituição de um setor industrial localizado nas proximidades das cidades, aquele que mais acentuou a tensão com as áreas portuárias urbanas.

Em tempos recentes, a internacionalização da economia brasileira, sobretudo no setor de *commodities* para exportação, e a abertura do mercado às importações de produtos estrangeiros fizeram que os portos passassem a ser fortemente demandados, aumentando significativamente suas movimentações

de cargas. David Harvey (2011, p.132) oferece uma contribuição para o entendimento desse momento:

A necessidade de assegurar a continuidade dos fluxos geográfico do dinheiro, bens e pessoas exige que toda essa diversidade esteja entrelaçada por meio de transportes eficientes e sistemas de comunicação. A geografia resultante da produção e do consumo é profundamente sensível ao tempo e custo de atravessar o espaço.

Ao mesmo tempo em que as áreas centrais das cidades também passam a receber novas atividades econômicas e modernizar outras tradicionais, em geral relacionadas ao setor de serviços, os portos são impelidos a se agigantarem para receber embarcações cada vez maiores e a produtividade, expressa na velocidade da carga e descarga, impõe novos maquinários para operá-los.

Isso também tem relação com o espaço físico que os portos ocupam nas cidades, em geral nas áreas centrais, hoje fortemente pressionadas por outros grandes agentes econômicos que desejam nelas se instalar. Ademais esses terminais ocupam extensas áreas que, se apropriadas pelo capital das grandes incorporadoras imobiliárias, tendem a maximizar lucros para essas grandes corporações e valorizar todo o entorno dos projetos. Conforme destaca Bourdin (2005), esses espaços renovados tornam-se atrativos e caros em face dos investimentos e resultam no aumento dos fluxos, tanto econômicos quanto simbólicos, transformando-os em áreas dinâmicas. Segundo Trindade Júnior e Amaral (2006, p.76): “Isso acontece porque não se pode atribuir um novo valor econômico ao território sem lhe atribuir um novo sentido ou uma nova imagem”.

A metamorfose da cidade industrial para a cidade do terciário, em geral, impõe novas lógicas, afastando atividades tradicionais e que ocupam extensas áreas, transformando-as em espaços vacantes. As retroáreas portuárias são algumas dessas frações do tecido urbano que, ao promoverem disputas e tensões, são objeto de transformação para atendimento de interesse do capital imobiliário, por intermédios das estratégias de reconversão, ou os denominados “projetos urbanos estratégicos”.

Inserem-se, portanto, no contexto de reestruturação das economias urbanas capitaneadas pelas grandes corporações, que cada vez mais veem as cidades como um produto a ser constantemente vendido e para isso é necessário lhe dar uma nova roupagem. Fernanda Sanchez (2003, p.44) dá o tom desse processo:

Os espaços capturados pelas relações de produção capitalista, que são incorporados aos processos de reestruturação urbana em curso, podem se destinar à produção (por intermédio de obras de infraestrutura, operações logísticas de otimização de fluxos produtivos e obras de modernização tecnológica que agregam densidade técnica aos lugares para atração de empresas multinacionais) ou propriamente ao consumo do espaço (por meio de operações vinculadas ao turismo e lazer, operações imobiliárias e, finalmente operações voltadas ao consumo da cidade, estimuladas pela publicidade).

Apesar de os episódios de tensão entre as atividades cotidianas das cidades e a operação dos portos não serem frequentes, também não se pode dizer que sejam esporádicos. Eles adquirem relevo quando chegam quase em situações críticas, como já ocorreu em Santos, Guarujá, Cubatão, Paranaguá e Suape, mas acontecimentos do dia a dia deixam claro que essa convivência não tem sido harmônica.

Os jornais noticiam diariamente problemas relacionados aos portos nas cidades onde eles estão instalados e não se pode deixar de considerar que essas reportagens refletem um sentimento que pode ser de boa parte da população que habita essas áreas urbanas, uma vez que revelam um conjunto de questões/problemas relacionados à presença dos portos e reforçam nos habitantes um olhar negativo.

Assim, uma série de fatores contribuiu para esse cenário de tensão que passa a se estabelecer entre as cidades e os portos: a) o número de ocupações e a natureza dos postos de trabalho são residuais frente às novas economias urbanas; b) a intensidade do tráfego de veículos pesados e o trajeto desses veículos pelas vias estruturantes das cidades passam a ser um incômodo, pois disputam com as demais atividades econômicas que se instalam nessas áreas urbanas centrais; c) a ocupação das áreas próximas aos portos por atividades complementares (legais e ilegais) acaba por tornar extensos espaços urbanos em áreas decadentes, apartadas das cidades; d) a natureza da operação desses portos e a escala de movimentação também apresentam impactos ambientais e paisagísticos nas áreas centrais; e) a arquitetura institucional que engendra essas áreas portuárias se mostra complexa, pois envolve os três níveis da federação; f) por último, há um conjunto de grandes agentes econômicos envolvidos nessas atividades, em geral exógenas ao ambiente da cidade onde se localiza o porto e que procuram fazer valer sua lógica de reprodução.

A (complexa) presença dos portos nas cidades sob o aspecto do planejamento urbano

Para iniciar esse debate, é necessário situar a complexidade da arquitetura institucional que envolve essa relação dos portos com as cidades. Se o ponto de partida da análise situa-se na disjunção entre o governo central e os demais níveis da federação, é importante destacar o instrumento norteador das políticas públicas do setor portuário e suas relações com as cidades. Isso remete ao Decreto n.6.620/2008, que, no seu parágrafo terceiro do artigo sétimo, dispõe:

A autoridade portuária promoverá a plena integração porto-cidade, mediante ações que garantam as condições operacionais do porto, por meio dos acessos terrestres e marítimos adequados às operações e mediante a revitalização de instalações portuárias sem interesse operacional, para fins culturais, sociais, recreativos e comerciais, com o mínimo de impactos negativos para o porto e para a cidade, preservando as condições histórica, cultural, ambiental e de segurança de suas instalações e a sua integração harmônica com a área urbana.

O dispositivo legal responde a um contexto global de “novos” usos para as áreas portuárias. A literatura sobre o tema é ampla e pode ser discutida a partir de algumas pontuações feitas por Fernanda Sanchez (2003, p.45):

Os espaços capturados pelas relações de produção capitalistas, que são incorporados aos processos de reestruturação urbana em curso, podem se destinar à produção (por intermédio de obras de infraestrutura, operações logísticas de otimização de fluxos produtivos e obras de modernização tecnológica que agregam densidade técnica aos lugares para atração de empresas multinacionais) ou propriamente ao consumo do espaço (por meio de operações vinculadas ao turismo e lazer, operações imobiliárias e, finalmente, operações voltadas ao consumo da cidade, estimuladas pela publicidade). [...] o acesso ao espaço se realiza pela mediação do mercado, que impõe profundas mudanças nos modos de uso e consumo, com o aprofundamento da separação entre espaço público e espaço privado. O processo de comercialização e especulação em torno do espaço se acentua [...].

Dessa forma, as áreas adjacentes aos portos localizados em grandes cidades tornam-se espaços de atração do capital, sobretudo no contexto dos planos estratégicos. Por sua extensão e condições de degradação, além da localização privilegiada, são objetos de engenharias institucionais complexas, mas que em geral viabilizam os incorporadores imobiliários e atividades do setor terciário levadas a cabo por grandes organizações.

Dessa forma, a arquitetura institucional e financeira que se desenhou nos processos de revitalização de áreas portuárias se mostrou inovadora no contexto da gestão das municipalidades, pois em geral “ofereceu” essas áreas decadentes para a iniciativa privada, que as reordenou segundo interesses de um conjunto de grandes agentes econômicos. As experiências internacionais evidenciam a utilização dessas áreas segundo uma orientação de múltiplas funções, voltadas para a utilização intensiva do solo, o que conseqüentemente desencadeia um intenso processo de especulação. Maricatto (2001, p.125-6) comenta que os processos de renovação são:

[...] uma ação cirúrgica destinada a substituir edificações envelhecidas, desvalorizadas, que apresentam problemas de manutenção, por edifícios novos e maiores que, invariavelmente, são marcados por uma estética pós-modernista [...] na renovação há uma mudança no uso do solo devido à instalação, na área central, de novos serviços, ligados aos setores dinâmicos da economia [...] na renovação ganha importância o grande capital imobiliário – promotores, construtores, financiadores – e os proprietários imobiliários privados. A valorização imobiliária é alta criando forte dinâmica de mercado [...].

Se o cais era o símbolo da pujança da cidade colonial e da decadência na sua fase industrial, as *waterfronts* são o símbolo da cidade pós-industrial, onde os serviços e o terciário moderno se hegemonomizam. Assim, o trecho da autora mostra o nível de articulação entre os grandes produtores do espaço urbano que

descobrem nas áreas portuárias uma das suas últimas possibilidades no tecido das cidades.

As experiências de renovação/revitalização em áreas portuárias pelo mundo mostram que tais iniciativas foram planejadas pelo poder público, em alguns casos juntamente com a iniciativa privada, mas coube a esta última fazer a gestão do empreendimento. A título de exemplo, podem ser citadas, a Charles Center Management Incorporate, de Baltimore (Estados Unidos); a Gerência Urbanística Port 2000, de Barcelona (Espanha); a Victoria & Alfred Waterfront Company, da Cidade do Cabo (África do Sul); a Corporação Puerto Madero, de Buenos Aires (Argentina); e a Roterdã Project Organization, de Roterdã (Holanda). Com pequenas variações, todas elas implementaram planos de renovação urbanística em áreas portuárias tendo como principal estratégia atrair grandes empresas para os locais, valorizando essas áreas e reestruturando esses territórios.

No caso brasileiro, esse tipo de intervenção ainda é pontual e incipiente. O que se tem são ações de modernização e/ou requalificação de instalações (armazéns) em alguns portos, a exemplo do que ocorreu em Belém do Pará, em Recife e no Rio de Janeiro.

Parte dessa dificuldade situa-se na complexa arquitetura institucional tanto horizontal, entre os diversos órgãos de um mesmo nível que tratam do tema, como verticalmente, entre instituições que são especializadas em assuntos tangenciais às questões portuárias nos subníveis federativos.

Apesar do disposto no artigo do Decreto n.6.620/2008, até hoje não foi desenhado um programa de âmbito federal que trate do tema. O que existem são ações pontuais de apoio a iniciativas de estados e municípios, a exemplo do Porto Digital em Pernambuco; do Porto Maravilha no Rio de Janeiro; do Programa Alegria Santos em São Paulo. Sob o aspecto da integração horizontal no âmbito do governo federal, sequer há algum tipo de grupo instalado para tratar do tema de forma estratégica.

Cabe ressaltar que a estrutura de formulação e implementação da política portuária para o país está centrada na Secretaria de Portos, vinculada ao Ministério dos Transportes que controla oito companhias de docas e mais dezoito portos independentes, totalizando 34 terminais.

Há um conjunto de instituições federais sabidamente relacionadas ao aspecto da revitalização das áreas portuárias que não dialogam, a exemplo da Secretaria Especial de Portos, que detém mandato para implementar tais ações; do Ministério das Cidades, responsável em última instância pelo direcionamento das políticas urbanas do país e do disciplinamento de instrumentos diversos de macrointervenção; do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), responsável pela guarda do patrimônio construído que está presente na maior parte dessas áreas portuárias; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pelas áreas de marinha que estão na *waterfront* desses portos; do Ministério do Meio Ambiente, que detém o mandato legal para realizar

estudos e conceder licenciamentos para outras atividades diversas daquelas até então existentes nos portos.

Esses órgãos poderiam ser definidos como o núcleo duro das ações de revitalização no âmbito federal, o que não impede que outras instituições não venham a fazer parte das iniciativas, segundo as particularidades encontradas em cada um dos portos.

Quando se desce um nível abaixo do governo central, em direção aos estados, verifica-se um quadro bastante heterogêneo que aqui não permite extensas inferências, mas que possibilita já identificar parte do problema que se originara no governo central.

Essa fragilidade de alguns governos estaduais pode ter repercussões no nível municipal, uma vez que sua ausência implica um diálogo entre o nível federal e o poder local, em uma relação assimétrica por natureza, tanto no que se refere aos recursos de poder como aos aspectos orçamentários e técnicos, o que deixaria as cidades mais fragilizadas nas negociações políticas.

Esse aspecto fica claro quando se observa a contribuição de Rocha e Faria (2010, p.109): “[...] As relações federativas no Brasil são hoje mais complexas [...]”. O raciocínio é complementado pelos autores mencionando Celina Souza:

[...] ao estabelecer as responsabilidades comuns aos três entes federativos, ficou nítida a opção por uma ‘divisão institucional do trabalho’ compartilhada, que repercutiu num amplo e complexo sistema de relações intergovernamentais [...] No entanto, ainda hoje predomina a competição, tendo em vista, de um lado, as desigualdades financeiras, técnicas e de gestão dos governos subnacionais, que possuem capacidades distintas de implementação de políticas públicas [...]. (apud Rocha; Faria, 2010, p.110)

Tal afirmação autoriza o entendimento de uma visão excessivamente centralizada, considerando a inexistência de políticas públicas que tratem da relação porto-cidade e se encontram mais voltadas para as ações do governo federal, que propõem a modernização do setor, em uma visão autocentrada, sem considerar a participação dos demais entes da federação, o que fica evidente pela ausência de uma institucionalidade que congregue os entes subnacionais.

A desarticulação é agravada quando se olha separadamente para os três níveis. Do lado do governo federal, não há uma organização transversal que perceba a problemática nessa perspectiva, os estados também não possuem esse tipo de institucionalização, e no caso dos municípios portuários há uma frágil organização formalizada na Associação Brasileira de Municípios Portuários (ABMP), que nem agenda de políticas públicas possui para dialogar com as instâncias superiores. Esse quadro conforma um cenário complexo, em que o setor portuário tende a se hegemonizar, com reflexos no espaço urbano, onde se observa a baixíssima participação dos poderes locais, que, em sua maioria, sequer dispõem de uma estrutura dedicada ao tema, num desenho claro de ação do modelo *top down*.

Com raras exceções, os organismos locais são vistos de forma secundária não só pela fragilidade técnica que apresentam em relação ao nível federal, como, também, pela cultura que se instalou e se perpetua que as grandes infraestruturas são realizações do governo central e por ele devem ser geridas, o que reforça o distanciamento em relação às municipalidades. De certa forma, esse sentimento também é acentuado pela assimetria de poder existente entre os atores relacionados às atividades portuárias em escala federal e os municípios. E mesmo quando há processos de regeneração urbana, o que se tem percebido é a inexistência de espaço político para o poder local no disciplinamento da ocupação dessas áreas, conforme se verifica no quadro abaixo que aponta problemas dessa relação porto-cidade.

Quadro 1 – Problemas destacados na relação porto-cidade

Porto	Problema destacado
Belém ¹	O acesso rodoviário às instalações se dá pelas BR 010 e 316, com trânsito intenso. O estacionamento de caminhões se dá ao longo do meio-fio.
Fortaleza	O acesso direto é feito pelas vias urbanas, com picos de congestionamento moderado na hora do <i>rush</i> . O fluxo de caminhões chega a 15.000 veículos por mês e estacionamento se dá ao longo do meio-fio. Linha férrea com sinalização vertical, com 26 passagens de nível. A travessia de pedestres e ciclistas se dá ao longo de todo ramal.
Itaqui	A rodovia BR 135 permite acesso às instalações do porto, apresentando engarrafamentos nos horários de pico.
Maceió	Estacionamento ao longo do meio-fio, pois não há pátio com vagas regulando o tráfego. Além disso, no período de safra, há operação pela manhã nos dias de sábado e domingo, acumulando caminhões na segunda-feira.
Natal	Não há vagas em pátio para caminhões, o estacionamento se dá ao longo do meio-fio.
Recife	Locais de congestionamentos nos horários de pico, principalmente no Marco Zero e na Ponte do Limoeiro.
Rio de Janeiro	O fluxo mensal de caminhões chega a 15.830, tendo como estacionamento o meio-fio em avenidas próximas.

Santos	O congestionamento na via é considerado o principal problema do porto. Segundo dados da Codesp, a estimativa é de 15.000 caminhões/dia. Há 2 pátios reguladores que totalizam 1.000 vagas, considerados insuficientes para atender a demanda.
Vitória	O trânsito nas vias é congestionado, principalmente nos acessos ao porto. Estacionamento de caminhões se dá pelo meio-fio e pátio. O pátio ferroviário atual com feixes de linhas ocasiona bloqueio do tráfego urbano quando os trens estão manobrando.

Fonte: Master Plans, Secretaria de Portos da Presidência da República.

Deve-se esclarecer que existem documentos referentes a todos os portos brasileiros e a escolha dos terminais anteriores deveu-se à expressividade deles no contexto nacional, bem como a diversidade de realidades, pois no quadro há portos localizados em metrópoles e outros em cidades médias, mas de grande importância para o país. Existem ainda portos localizados em pequenas cidades, mas que igualmente são expressivos para a economia nacional e outros que estão localizados em áreas não urbanas, mas que já impactam o seu entorno.

Adicionalmente, deve ser informado que os Master Plans se limitaram a indicar problemas que interferem diretamente na eficiência dos portos. Daí predominarem aspectos relativos à fluidez e ao tráfego, apesar de serem conhecidos outros problemas de igual ou maior gravidade no que se referem aos impactos no tecido urbano.

Em casos onde o porto esteja em áreas mais distantes do aglomerado urbano, também são necessárias ações no sentido de se antecipar a problemas decorrentes de suas atividades, bem como da ocupação desordenada de seu entorno, o que viria a ocasionar problemas futuros tanto para as operações como para a população que ali vai se instalar.

De toda forma é importante destacar que, independentemente do caso, há mudanças nas áreas próximas e, portanto, impactos socioeconômicos da presença desses terminais necessitam ser conhecidos para adoção de medidas que tornem essa relação porto-cidade menos tensionada.

O exemplo de Suape, localizado em área periurbana, revela que, independente do processo de planejamento e da densidade demográfica, esses terminais se constituem em potenciais causadores de transtornos para as áreas adjacentes. Segundo a Condepe/Fidem (2011), havia um déficit de 35 mil residências nos cinco municípios vizinhos do Complexo. Dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco mostram que as apreensões de drogas cresceram 293% nos municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, entre os anos 2009 e 2010, o que equivale a quase dez vezes a média do estado, que foi de 36%. Segundo a

Empresa Suape, diariamente, cerca de 1,2 mil ônibus fretados pelas empresas instaladas ou em instalação em Suape trafegam levando operários de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca ao complexo industrial portuário de Suape. Ressalte-se que outros tantos problemas são relatados em documentos oficiais, tais como aumento da prostituição, inclusive infantojuvenil, e outros de ordem ambiental e urbanística, que naturalmente se refletem na questão social, tanto dos antigos moradores dessas áreas, como dos novos habitantes que migram em função do seu dinamismo. No caso específico de Suape, a questão adquire amplitude, pois o porto também é um complexo industrial, ou seja, o dinamismo não decorre única e exclusivamente do terminal.

Cidade *versus* portos: quando todos estão de costas para todos

A dinâmica de crescimento urbano no Brasil trouxe consigo modificações substantivas na função das cidades de forma geral, e especificamente de suas áreas centrais que permanecem exercendo uma forte polarização na oferta de serviços e, assim, perpetuam-se como áreas onde se estabelecem disputas pelo espaço, notadamente daquelas atividades mais modernas.

Isso impõe uma nova forma de atuar sobre tais frações do tecido urbano, disciplinando a ocupação através de normas urbanísticas mais gerais aliadas a outras legislações que asseguram a indução de determinados setores econômico e a restrição de outros. No caso brasileiro, a Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, tratou dos aspectos mais amplos relativos ao planejamento urbano, deixando a cargo dos municípios a elaboração de seus Planos Diretores.

Entretanto, em um país marcado pelas assimetrias nas capacidades de gestão, seria natural que algumas cidades apresentassem maior dificuldade em tratar temas relativos a grandes infraestruturas de transportes, considerando que boa parte da regulação que trata do setor se origina do governo central e tem uma forte característica de assegurar o funcionamento do sistema, sobremaneira quando se fala dos modais aéreo e marítimo.

No que se refere ao tratamento que os portos recebem nos principais instrumentos de planejamento urbano, percebe-se que é bastante diferenciado de cidade para cidade, algumas delas se mostram, inclusive, avessas ao tratar das áreas portuárias como parte do tecido urbano, em outras são tratados de forma residual como parte dessa dinâmica e, em outros casos, são considerados fundamentais, a exemplo do que se observa no quadro seguinte.

Quadro 2 – Presença do Porto no Plano Diretor Municipal

Cidade	Dispositivos legais
Belém	Porto só é mencionado como parte do zoneamento, muito genericamente. (Lei Ordinária n.8655, 30.07.2008 – Plano Diretor.)
Fortaleza	No artigo 50, no âmbito do desenvolvimento econômico, o porto é tratado nos incisos IV e VIII do artigo 50. (Lei Municipal n.7.061/92 – Plano Diretor.)
Manaus	Artigo 5º, inciso X, artigo 95, inciso IV, artigo 148, inciso III, o artigo 174 é exclusivo dos portos. (Lei n.671, 4.11.2002 – Plano Diretor.)
Natal	Não há menção ao porto.
Recife	É tratado somente no âmbito do zoneamento da cidade. (Lei Ordinária n.17.511, de 29.12.2008 – Plano Diretor.)
Rio de Janeiro	Artigo 251, inciso IV, no contexto da política de turismo. (Lei Complementar n.111, de 1.2.2011 – Plano Diretor.)
Salvador	O artigo 14, nos incisos I e II, no artigo 172, inciso IV, artigo 194 e também tratado no zoneamento urbano como centro tradicional. (Lei n.7.400/2008 – Plano Diretor.)
Santos	Em Santos, o porto é tratado como um vetor de desenvolvimento do município (artigo 12), nos artigos 16, 19 e 24. No caso do artigo 25, é todo dedicado ao Porto. (Lei Complementar n.731/11 – Plano Diretor.)
São Luís/Itaqui	Não há menção ao porto. (Lei n.4.669, 11.10.2006 – Plano Diretor)
Vitória	A única menção feita no Plano Diretor da Cidade refere-se a ele como área para zoneamento urbano. (Lei Municipal n.6.705, de 16.10.2006 – Plano Diretor.)

Fonte: sítios eletrônicos dos governos municipais.

Apesar de a maior parte das cidades portuárias possuir Plano Diretor, foram mencionadas no Quadro 2 apenas aquelas onde se localizam os portos de maior expressividade para a economia brasileira, e, portanto, onde a operação do porto pode causar impactos mais significativos. No entanto, a grande maioria desses municípios sofre impactos de natureza diversa em face da presença do porto no tecido urbano e, dessa maneira, necessitam de intervenções diversas que, na maior parte das vezes, vão requerer investimentos vultosos que nem sempre podem ser realizados pelos governos locais e sequer estaduais, perma-

necendo a dependência do governo federal para possibilitar uma coexistência menos tensionada.

Adicionalmente, a nova legislação que trata dos portos – Lei n.12.815, de 5 de junho de 2013, não remete, em momento algum, à relação do porto com a cidade. No entanto, vários dos seus dispositivos interferem claramente na vida dessas aglomerações, sobretudo quando esses terminais se localizam próximo às áreas centrais.

Um bom exemplo disso se observa no artigo 3º da respectiva Lei quando estabelece as diretrizes da política para o setor e elenca tais orientações, que no seu conjunto devem aumentar a competitividade dos portos brasileiros, pautando-se pela: I - *expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias*; [...] V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e *assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias* (grifo nosso).

As partes destacadas se relacionam claramente com a infraestrutura urbana, pois a expansão resulta na demanda de novas glebas para uso da atividade, em face daquilo que será movimentado, a exemplo de combustíveis e outros produtos de origem química que necessitam de um maior aparato de segurança na sua armazenagem e transferência para as embarcações.

Ressalte-se, como já dito anteriormente, que as instalações portuárias brasileiras se localizam predominantemente em áreas centrais das cidades, o que tornaria oneroso um investimento dessa natureza e certamente acentuaria o conflito já existente entre os portos e a economia do terciário. Em algumas cidades brasileiras, além dessa disputa com o setor de serviços, existem outras grandes estruturas nas cercanias que corroboram para um quadro caótico, a exemplo do Rio de Janeiro, onde, em um raio de alguns poucos quilômetros do porto, estão o aeroporto Santos Dumont, seu principal terminal rodoviário de percursos longos, além da estação metropolitana de trens – a Central do Brasil –, que liga a capital aos municípios da área metropolitana e que se encontra integrada a um sistema de ônibus urbanos.

Por outro lado, as áreas litorâneas afastadas do centro dessas cidades também têm sido objeto do mercado imobiliário e a presença de um porto é sempre um fator de desvalorização dessas áreas para habitação, além das muitas restrições ambientais para operação de determinadas cargas em áreas de forte adensamento populacional, a exemplo de Suape/PE, Pecém/CE e o Porto do Açu/RJ.

Embora o debate sobre a acessibilidade dos portos se concentre na logística e no escoamento de longa distância, não se pode esquecer de que, ao final de boa parte das rodovias, há uma área urbana. Portanto, desconsiderar, sob a perspectiva da política pública, os acessos aos portos secundariza um importante debate que remete às importantes artérias urbanas que participam de forma

destacada da circulação dos habitantes das cidades e também se constituem em portas de entrada para os terminais. A pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (2012) com os usuários dos portos mostra que os aspectos relativos à acessibilidade são gargalos expressivos, 34% apontaram a travessia por área urbana; 32%, o engarrafamento de veículos de carga; 23%, o acesso rodoviário em precário estado de conservação; 1%, roubo de cargas; e os demais 10% restante apontaram outros problemas.

Esses percentuais adquirem maior relevância quando se verificam os números absolutos relativos a cada um dos portos, de acordo com a natureza de sua operação e sua localização dentro do tecido urbano. Um bom exemplo é o Porto do Rio de Janeiro, que, em 2010, movimentava cerca de 548 carretas/dia, chegando a 820, em 2015, afora as 330 que atendem a operação *off-shore* do pré-sal, segundo dados da Companhia de Docas do Rio de Janeiro (2017).

A disputa se estabelece inclusive internamente ao porto quando áreas cargueiras ficam próximas dos terminais de passageiros, o que se constata quando se somam aos números anteriores os 70 ônibus, 380 taxis, 84 caminhões e cerca de 2.500 veículos particulares quando ao menos 3 transatlânticos atracam, pois, além do embarque e desembarque dos passageiros que estão finalizando ou iniciando sua viagem, existem aqueles que estão em uma escala e saem pela cidade para conhecê-la, além de todo o suporte necessário ao reabastecimento do navio no curto período do tempo de sua permanência no porto, que dura em média de 8 a 10 horas.

No seu artigo 15, a Lei n.12.815/2013 determina que a definição das áreas dos portos organizados será competência do presidente da República, que deverá considerar a adequação dos acessos aos terminais que serão licitados no futuro. Assim, subliminarmente, há previsão de uma consulta à municipalidade como um dos pré-requisitos para celebração dos contratos de arrendamento.

No entanto, mesmo no Decreto n.8.033, de 28 de junho de 2013, que regulamenta a Lei, não há uma sistematização ou esclarecimento da forma de consulta ao poder municipal nem a comunidade, reforçando o afastamento, por absoluta ausência de um disciplinamento com a parte mais frágil dessa relação federativa. Essa forma de ocupar o território resulta em conflitos das mais diversas naturezas a exemplo dos que foram estudados por Pérez e Gonçalves (2012) em relação à Suape/PE; Barreto e Quinto Júnior (2012) em relação ao Porto do Açú/RJ, e Cunha (2003), que tratou do Porto de São Sebastião/SP.

Outro aspecto que remete a esse distanciamento encontra-se previsto no parágrafo 2 do artigo 17 da Lei, que delega às Autoridades Portuárias a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos. Esses planos são parte fundamental ao processo de expansão física e de mudança de uso, o que inclui não só ampliação para operações portuárias, mas também a definição de áreas que já não mais interessam a essas operações e são denominadas de áreas não operacionais, em geral revertidas para projetos de revitalização. Nesse aspec-

to, persiste ainda um problema na relação entre os atores envolvidos, reforçado pela assimetria dos entes federados:

O desafio da governança portuária supõe também uma definição mais clara e inovadora das atribuições da autoridade portuária a respeito de três questões fundamentais. Em primeiro lugar, a gestão fundiária nas áreas portuárias parece decisiva na hora em que se multiplicam os conflitos em torno do destino e uso dos armazéns ociosos, por exemplo. O problema da reconversão desses espaços não pode se limitar à apresentação do porto como um espaço ocioso e indesejável, que convém ser eliminado pela promoção de novos usos exclusivamente destinados ao lazer ou à especulação imobiliária. No Brasil, essas operações de tipo *waterfronts* se multiplicam há cerca de 15 anos segundo uma lógica bem específica, pois as cidades abandonam frequentemente seu patrimônio fundiário e imobiliário sem participar das dinâmicas que seguem as reconversões funcionais. (Monié; Vidal, 2006, p.988)

Dessa forma, os projetos de reconversão ainda são tímidos e pontuais, persistindo ainda um quadro de indefinição sobre as mudanças de uso, bem como sobre a nova localização das instalações, levando-as a permanecer nas áreas centrais, o que acentua o conflito.

Há iniciativas não previstas na Lei, mas que fazem parte desse processo de mudança na operação portuária, com fortes reflexos na vida das cidades, a exemplo do Programa Porto 24 Horas, implementado para oferecer maior agilidade no desembarço das cargas tanto para saída como para entrada no país. Dessa forma, o governo federal, ao reduzir o tempo de espera e os custos dos usuários do porto, transfere o ônus para as cidades, uma vez que os terminais passaram a operar 24 horas por dia, o que leva o tráfego de veículos pesados a ocorrer ininterruptamente por importantes artérias da cidade, inclusive durante a noite, atravessando áreas destinadas à moradia.

Essas alternativas procuram diminuir as filas nos acessos terrestres a fim de evitar situações como as que têm sido observadas nos períodos de safra, quando cidades como Paranaguá e Santos são fortemente afetadas pela sobrecarga nas operações portuárias. Filas de veículos de extensão quilométricas se formam tornando essas cidades inacessíveis nas suas entradas e nas vias utilizadas para chegar ao porto. A estratégia adotada foi a criação de pátios que ficam nas cercanias da cidade e abrigam os veículos até a hora de fazer a carga/descarga, evitando assim que permaneçam nas áreas centrais, contribuindo para os congestionamentos.

Mas a fila não se restringe unicamente ao lado terrestre, causando transtorno para os habitantes, há casos em que os impactos estão do outro lado. Um exemplo são as cidades de Santos e Rio de Janeiro, que abrigam dois dos maiores portos nacionais, e são também polos de turismo, o que torna essa convivência bastante tensa, uma vez que paisagisticamente alguns aspectos relacionados à operação portuária se mostram incompatíveis com a atividade turística. Em 2013, autoridades municipais do Rio de Janeiro ameaçaram recorrer à justiça para que

navios fundeados em frente ao mar de Copacabana fossem retirados, sob a argumentação de que as embarcações prejudicavam a imagem turística da cidade.

Em qualquer dos casos, é importante identificar a dinâmica de crescimento urbano de cada uma das cidades, bem como analisar se há incompatibilidades entre aquilo que o porto planeja e o que a coletividade deseja para tais áreas, sem impor a presença dos terminais, sob a justificativa recorrente do papel dessas infraestruturas no desenvolvimento, pois, sob a óptica dos setores hegemônicos da economia urbana e para o cidadão que cotidianamente convive com os problemas decorrentes de sua presença, o argumento encontra-se esvaziado.

Considerações finais

Discutir o papel dos portos e de sua relação com as cidades ainda parece ser um tema pouco tratado e, portanto, com um longo caminho a ser trilhado pelos diversos campos do conhecimento. Apesar do considerável arcabouço disponível, o acervo é pouco explorado, o que denota a existência de lacunas importantes para compreensão do espaço econômico, principalmente aquele que se tece na relação dessas infraestruturas portuárias com as cidades.

Há ainda necessidade de se conhecer a natureza da operação dos portos, da localização desses terminais, de associar as dinâmicas urbanas, pois essas características implicam impactos diferenciados e, dessa forma, vão requerer intervenções diferenciadas segundo cada caso. Daí a importância em se discutir com estados e municipalidades estratégias para minimizar a tensão já instalada e permitir uma coabitação do porto com as demais atividades econômicas, bem como formas de minimizar os impactos na vida cotidiana dos habitantes.

Para se ampliar e qualificar esse diálogo, é importante tomar por norte os Planos Diretores Municipais, além de outros instrumentos de planejamento setorial, que indiquem as tendências da expansão dessas estruturas, bem como considerar outras políticas locais que possam ser afetadas pela presença desses terminais, a exemplo da ambiental, viária, entre outras, partindo inclusive da centralidade espacial desses portos no tecido urbano e dos conflitos resultantes desses usos diversificados.

Não se pode negar que a origem dos portos brasileiros está intimamente relacionada ao surgimento das cidades e que eles acompanharam toda trajetória de desenvolvimento dessas áreas urbanas, que, hoje em dia, possuem atividades econômicas diversificadas, algumas delas incompatíveis, revelando esse quadro de tensão e conflito pelo espaço.

O caminho então seria uma abordagem transversal tanto horizontal como verticalmente, reconhecendo que o problema não se manifesta em uma única dimensão e, portanto, não pode ser tratado de forma setorial. Isso requer o esforço para uma agenda integrada e comprometida entre os distintos atores, no sentido de viabilizar ações que promovam a recuperação das áreas portuárias, resgatando-as de volta para o tecido urbano e, quando isso se tornar absolutamente incompatível, entender que as operações devem ser deslocadas para outras localidades.

Não se pode deixar de entender os portos na perspectiva de sua importância para a economia nacional e para o desenvolvimento do país e da necessidade crescente de sua modernização que não deve vir dissociada da capacidade das cidades de suportarem suas presenças. Assim, não é possível abrir mão de sua existência, mas não deve se dar de forma forçosa com áreas onde sua presença se constitua em transtornos e, por vezes, até se torne indesejada.

Adicionalmente, não se pode deixar também de compreender que os portos se inserem no contexto de reestruturação da economia mundial, refuncionalizando-se tanto no que se refere aos seus aspectos estritamente operacionais como naquilo que lhe é apresentado como novidade. Mas essas inovações não estão limitadas ao espaço portuário nem ao seu entorno imediato, na realidade elas devem dialogar com o tecido urbano de forma geral e, por isso mesmo, é possível que as cidades ainda não estejam preparadas para essa reaproximação, merecendo, portanto, a permanência do debate.

Ao caminhar para a finalização do artigo, pretende-se provocar algumas questões ainda em aberto sobre o debate: qual o papel dos portos no contexto das cidades contemporâneas? Seriam eles ainda atores importantes da produção dos espaços urbano-regionais? A natureza das intervenções urbanísticas e de infraestrutura reclama um tratamento diferenciado segundo cada caso? Qual o papel dos entes federados e das políticas públicas que tratam do tema nos conflitos pelo espaço? Muitas indagações poderiam ainda surgir aqui, mas limitaremos a essas, pois são aquelas que vêm de imediato ao debate realizado.

Nota

1 Segundo o Master Plan de Belém já existe um estudo realizado para discutir a questão do tráfego na área próxima do porto – Projeto Teconbel.

Referências

- AZEVEDO, A. N. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.10, maio-ago, 2003.
- BARRETO, N. M. S.; QUINTO JÚNIOR, L. P. A (re)produção do espaço capitalista nas áreas de grandes empreendimentos: uma análise comparativa entre os conflitos socioambientais nos Complexos Portuários do Açú e de Suape. *Boletim do Observatório Ambiental*. Campos dos Goytacazes, v.6 n.1, p.57-67, jan./ jun. 2012.
- BIRD, J. *The development of any port in the major sea ports of the United Kingdom*. London: Hutchinson & Co, 1963.
- BOURDIN, A. *La métropole des individus*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2005. (Collection monde en cours)
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CONDEPE/FIDEM. *Anuário Estatístico de Pernambuco*. Recife: Condepe/Fidem, 2011.

- CUNHA, I. Conflito ambiental em águas costeiras: relação porto–cidade no Canal de São Sebastião. *Revista Ambiente & Sociedade*, v.6, n.2, jul./dez. 2003.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MEINIG, D. W. *The Shaping of America: A Geographical Perspective on 500 Years of History*. Yale University Press, 1998.
- MONIÉ, F.; VASCONCELOS, F. N. Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. *Revista Confins*, São Paulo, v.15, n.12, 2012.
- MONIÉ, F. S. C.; VIDAL, S. M. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.6, p.975-95, nov.-dez. 2006,
- PÉREZ, M. S.; GONÇALVES, C. Desenvolvimento e conflito territorial – primeiras reflexões sobre as comunidades atingidas pelo Complexo Industrial Portuário de Suape-PE, Brasil. *Revista de Geografia, UFPE*, v.29, n.2, 2012.
- ROCHA, C. A. V.; FARIA, C. A. P. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: EDPUC, 2010.
- RODRIGUES, A. M. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- SALES, P. M. R. *Santos: A relação cidade porto e sua valorização no território macro-metropolitano de São Paulo*. São Paulo, 1999. 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- SANCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.
- SANTOS, M. *O espaço dividido*. São Paulo: Edusp, 2008.
- TRINDADE JÚNIOR, S. C.; AMARAL, M. D. B. Reabilitação urbana na área central de Belém-Pará: concepções e tendências de políticas urbanas emergentes. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.111, p.73-103, jul./dez. 2006.

RESUMO – O presente trabalho discute a relação entre portos-cidades, reconhecendo o crescente tensionamento que marca a presença dessas estruturas nos tecidos urbanos e suas conexões com os instrumentos de planejamento das cidades. A construção do trabalho partiu da constatação de um problema que afeta fortemente algumas das principais cidades brasileiras, a coexistência de atividades do setor terciário e de habitação com os portos. O debate foi enriquecido pela revisão teórica que procurou estabelecer conexões entre temas correlatos ao problema levantado, bem como se debruçou sobre documentos oficiais dos diversos níveis de governo subnacionais. Além disso, foram considerados dados relativos a estudos e pesquisas desenvolvidos pelos atores que atuam

diretamente com o setor portuário. Verificou-se que parte desse problema decorre de uma arquitetura institucional em que o governo central formula políticas para o setor portuário sem considerar as repercussões que essas iniciativas terão no ambiente urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Cidades portuárias, Conflitos, Espaço urbano.

ABSTRACT – This paper proposes to motivate a debate on the relation between ports and cities, acknowledging the growing tension that marks the presence of these structures in the urban fabric and its connections with the planning instruments of cities. The paper's construction started by ascertaining a problem that severely affects some major Brazilian cities, namely, the coexistence of activities of the tertiary and habitation sectors with the ports. The debate was enriched by a theoretical review that sought to establish connections between themes correlated with the problem raised, as well as by official documents from several subnational levels of government. Furthermore, we considered data related to studies and researches developed by actors that operate directly in the ports. It was found that part of this problem derives from an institutional architecture by which the central government creates policies for the port sector without considering the impact these initiatives will have on the urban environment.

KEYWORDS: Port cities, Conflicts, Urban space.

João Mendes Rocha é professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, e do Curso de Geografia da Universidade Aberta do Brasil/UnB. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. @ – jmdrn@uol.com.br / <https://orcid.org/0000-0002-2306-992X>

Recebido em 3.1.2018 e aceito em 31.5.2018.

¹ Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.