

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social

**RODADAS NEOLIBERAIS E INFRAESTRUTURA
HIDROVIÁRIA E PORTUÁRIA NA REGIÃO NORTE:
ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO REGULATÓRIA E
VÍNCULO COM AS COMMODITIES**

Rio de Janeiro,
2022.

MAYARA SANTOS DA SILVA PINHEIRO

**RODADAS NEOLIBERAIS E INFRAESTRUTURA
HIDROVIÁRIA E PORTUÁRIA NA REGIÃO NORTE:
ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO REGULATÓRIA E
VÍNCULO COM AS COMMODITIES**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Planejamento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel.

Orientador(a): Dr^a. Deborah Werner

Rio de Janeiro,
2022.

CIP - Catalogação na Publicação

P654r Pinheiro, Mayara Santos da Silva
Rodadas Neoliberais e infraestrutura hidroviária
e portuária na região norte: análise da
reestruturação regulatória e vínculo com as
commodities / Mayara Santos da Silva Pinheiro. --
Rio de Janeiro, 2022.
28 f.

Orientadora: Deborah Werner.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2022.

1. infraestrutura logística. 2. neoliberalismo.
3. divisão internacional do trabalho. I. Werner,
Deborah, orient. II. Título.

MAYARA SANTOS DA SILVA PINHEIRO

**RODADAS NEOLIBERAIS E INFRAESTRUTURA HIDROVIÁRIA E
PORTUÁRIA NA REGIÃO NORTE: ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO
REGULATÓRIA E VÍNCULO COM AS COMMODITIES**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 11/03/2022

BANCA EXAMINADORA



Deborah Werner

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Jéssica de Fátima Rossone Alves

Fundação de Apoio a Escola Técnica do Rio de Janeiro – FAETEC Vassouras



Alan Brum Pinheiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

RESUMO

O presente artigo analisa as instalações hidroviárias e portuárias na Região Norte do Brasil, em infraestrutura hidroviária e portuária, de modo a evidenciar o vínculo entre a provisão dessas infraestruturas e a neoliberalização no país, a partir de dois aspectos: i) as alterações regulatórias em curso desde a década de 1990, que permitem o enquadramento institucional favorável a atuação dos mercados na instalação dos projetos; e ii) a viabilidade da exportação de commodities agrícolas e minerais proporcionadas pela instalação dessas infraestruturas na região Norte, o que reitera a posição primário-exportadora do Brasil na divisão internacional do trabalho. A partir de uma análise histórico-estrutural de caráter multiescalar, o trabalho realiza uma análise qualitativa de documentos e regulações, assim como identifica, através da análise dos dados fornecidos pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a localização e as cargas procedentes das instalações.

Palavras-chave: infraestrutura logística, neoliberalismo, divisão internacional do trabalho.

ABSTRACT

This article examines waterway and port facilities in the Northern Region of Brazil, in waterway and port infrastructure, in order to highlight the link between the provision of these infrastructures and neoliberalization in the country from two aspects: i) the ongoing regulatory changes since the 1990s, which allow the institutional framework favorable to the performance of markets in the installation of projects; and ii) the feasibility of exporting agricultural and mineral commodities provided by the installation of these infrastructures in the North region, which reiterates Brazil's primary-exporter position in the international division of labor. Based on a multi-scale historical-structural analysis, the work performs a qualitative analysis of documents and regulations, as well as identifies, through the analysis of data provided by the Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), the location and loads coming from the installations.

Key-words: logistical infrastructure, neoliberalism, international division of labor.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ALINHAMENTO AO MODELO NEOLIBERAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: RETOMADA DO MODELO PRIMÁRIO EXPORTADOR	8
2.1 Contexto da década de 1980 no Brasil	8
2.2 Neoliberalização, Rodadas Regulatórias e infraestrutura	10
3 ALTERAÇÕES LEGAIS NO SETOR PORTUÁRIO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	13
4 NEOLIBERALIZAÇÃO E INSERÇÃO INTERNACIONAL PERIFÉRICA: ESPECIALIZAÇÃO PRIMÁRIO-EXPORTADORA NO BRASIL	15
5 INFRAESTRUTURA HIDROVIÁRIA E PORTUÁRIA NA REGIÃO NORTE E NEOLIBERALIZAÇÃO	18
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS	26

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a infraestrutura hidroviária e portuária na Região Norte do Brasil, de modo a evidenciar o vínculo entre a provisão dessas infraestruturas e a neoliberalização no país a partir de dois aspectos: i) as alterações regulatórias em curso desde a década de 1990, que permitem o enquadramento institucional favorável a atuação dos mercados na instalação dos projetos; e ii) a viabilidade da exportação de commodities agrícolas e minerais proporcionadas pela instalação dessas infraestruturas na região Norte, o que reitera a posição primário-exportadora do Brasil na divisão internacional do trabalho.

No decorrer da década de 1990, as políticas neoliberais ganharam força diante da pressão dos credores internacionais, a partir do que observou-se uma série de alterações legais e institucionais que corroboraram para a reordenação do território e consolidação de agentes privados na provisão de infraestrutura logística no Brasil.

Para a abordagem do tema, o artigo se estrutura em quatro seções, além da introdução e conclusão. A primeira seção, aborda o cenário político-econômico no qual o Brasil estava inserido na década de 1980, período que precede a ascensão das políticas neoliberais no Brasil, sendo apontados os principais marcos econômicos do período.

Além disso, versa sobre o que é o sistema neoliberal e como este sistema tem se estruturado no Brasil desde a década de 1990. Neste tópico do artigo também é realizada uma análise a respeito das reestruturações regulatórias do período e como as rodadas de neoliberalização tem influenciado os projetos de infraestrutura logística no país, principalmente, no que tange os modais portuários e hidroviários.

A segunda seção aborda as principais alterações legais do setor portuário diante da ascensão das políticas neoliberais no Brasil. A seção discorre sobre as principais regulamentações e suas determinações.

A terceira seção propõe uma análise geral sobre como a implementação das políticas neoliberais no setor de infraestrutura logística culmina sua ligação com o escoamento das commodities agrícolas e minerais, bem como analisa dados da balança comercial brasileira do ano de 2021, a fim de explicar a relação

centro-periferia do Brasil com os demais países compradores das commodities e a inserção no mercado internacional do trabalho.

A quarta seção analisa os principais fluxos nas hidrovias e portos da região Norte no ano de 2021 de forma a reiterar sua importância logística e seu vínculo com o escoamento de commodities. Já na última seção, apresentam-se as considerações finais.

Em termos metodológicos, o artigo realiza uma análise qualitativa sob uma perspectiva histórico-estrutural e multiescalar. Teoricamente, apresenta uma compreensão sobre a função do capital fixo do tipo infraestrutura para as dinâmicas de acumulação de capital e a demanda internacional por commodities agrícolas e minerais.

A pesquisa foi embasada em revisão bibliográfica e análise de documentos técnicos sobre o setor de infraestrutura logística no Brasil, e informações disponibilizadas pelas instituições do governo brasileiro para entendimento quanto ao papel do estado nos investimentos e regulação, com ênfase na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

Com relação aos dados apresentados na seção 2, os mesmos foram extraídos do sítio eletrônico Comexstat (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>) referentes ao ano de 2021 e tratados em planilha de excel, organizados no formato de quadro para facilitar a visualização. Assim como os gráficos da seção 4 e o quadro 3 que foram extraídos do painel de visualização do anuário da ANTAQ de 2021, em formato de arquivo em excel e transformados em gráficos e quadro pelo mesmo programa.

2 ALINHAMENTO AO MODELO NEOLIBERAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: RETOMADA DO MODELO PRIMÁRIO EXPORTADOR

2.1 Contexto da década de 1980 no Brasil

O alinhamento do Brasil ao modelo neoliberal a partir dos anos noventa remonta aos desdobramentos oriundos da crise fiscal e financeira do Estado na década anterior. Os anos de 1980 foram um período muito turbulento para os países latino-americanos, pois após passarem por anos de ascensão econômica e desenvolvimento industrial a custo de endividamento externo e dependência

financeira e tecnológica, foram constrangidos pelas mudanças estruturais no capitalismo mundial, com implicações ao seu processo de desenvolvimento (CANO, 2001).

O Brasil foi um dos países da América Latina que passou por um importante crescimento industrial, diversificação de sua estrutura produtiva e pauta exportadora, sob o modelo de substituição de importações, com ênfase no papel do Estado no planejamento e investimentos setoriais, a exemplo do Plano de Metas (1956-1960), Milagre Econômico (1968-1973), I e II Planos Nacionais De Desenvolvimento (1972-1974; 1975-1979, respectivamente) (Tavares, 1999; Piquet, 2007).

O primeiro choque do petróleo em 1973 levou o país a optar pela continuidade do processo de industrialização, aproveitando-se da liquidez internacional oriunda dos petrodólares para financiar seus investimentos, estratégia adotada no âmbito do II Plano de Desenvolvimento (II PND). O II PND direcionou investimentos às empresas estatais, principalmente às instituições que tangiam os pontos de estrangulamento da economia nacional: setores de energia, principalmente petróleo; bens de capital; e tecnologia. O intuito era promover saldos positivos em balança comercial e reduzir a dependência de petróleo, às custas do endividamento externo, em contexto de taxas de juros baixas (Carneiro, 2000; Hermann, 2011).

A estratégia foi constrangida pelo segundo choque do petróleo e pela elevação das taxas de juros americanas, o que viria a expor a vulnerabilidade estrutural da economia brasileira, com desequilíbrios em balanço de pagamentos, crise fiscal e limites estruturais do II PND (Tavares, 1999; Carneiro, 2000; Hermann, 2011).

O Brasil foi um dos países em desenvolvimento mais afetados pela crise do petróleo e aumento das taxas de juros americanas, dada suas consequências no déficit em balanço de pagamento. Diante do cenário de alto endividamento, o Brasil não dispunha mais da facilidade para captar novos empréstimos como no período do Milagre e nem de refinar a dívida (Hermann, 2011).

O decorrer da década de 1980 foi marcado por diversos planos fracassados de estabilização da inflação e negociações da dívida externa. A partir do final dos anos 1980, o ajuste estrutural proposto aos países endividados, por meio da adesão ao Plano Brady (1989) de renegociação da dívida e ao Consenso de Washington (1989), com medidas de austeridade fiscal e alteração do papel do Estado na

economia, viriam a promover a agenda de neoliberalização gestada ao longo de décadas e em questionamento ao regime keynesiano-fordista nos países centrais e desenvolvimentista nos países periféricos (Cano, 2000).

2.2 Neoliberalização, Rodadas Regulatórias e infraestrutura

No caminho oposto à Ásia, o Brasil e demais países da América Latina diminuíram o aparato de diversos mecanismos de intervenção do Estado ao adotarem medidas oriundas do Consenso de Washington (1989), e dessa forma, articularam o processo de neoliberalização do Estado, tendo como consequência a privatização de diversas estatais e no pior cenário, a desarticulação e reprimarização da estrutura produtiva, diminuindo a participação desses países nas redes de comércio global com base em produtos de maior valor agregado (Werner, 2020).

É importante compreender que a neoliberalização é um processo que tem se fortalecido no mundo todo desde a década de 1970, e emerge como uma das várias tendências de mudança regulatória e institucional a partir das crises keynesiano-fordista e do modelo soviético. (Brenner, Peck, Theodore, 2012).

Brenner *et al.* (2012) definem o sistema neoliberal como um sistema orientado para e pelo mercado, que fortalece a comodificação de todos os domínios da vida social e, frequentemente, mobiliza instrumentos financeiros especulativos para abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros.

O processo neoliberal possui algumas dimensões e uma delas é a reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado. Os processos de mercantilização e comodificação no sistema capitalista sempre se estruturam através da intervenção do estado mediante uma série de políticas em diferentes campos, sejam no âmbito trabalhista, assistência social, capital, etc. (Brenner et al. 2012)

Por isso, a neoliberalização é apontada como uma forma de reorganização regulatória que abarca a reestruturação dos modelos de governança já legitimados de modo a alterar as relações estado-economia a fim de consolidar as formas de mercantilização e comodificação da vida social (Brenner, Peck e Theodore, 2012).

No Brasil, as políticas neoliberais ganharam destaque a partir da década de 1990, no âmbito do ajuste estrutural proposto pelos credores internacionais, e levaram a sucessivas rodadas regulatórias que têm priorizado mecanismos de

mercado em setores antes a cargo da ação estatal, além da promoção da abertura comercial, financeira e realização das privatizações, de maneira a vincular a economia nacional à dinâmica de acumulação sob dominância financeira em nível global.

Tais mudanças regulatórias viriam a alterar a provisão de infraestrutura no Brasil, com destaque para o Plano Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031, de 1990 e Lei nº 9.491 de 1997), a Lei de Licitações (Lei nº 8.666 de 1993); a Lei de Concessões (Lei nº 8.087 de 1995); e Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 2004).

Em ordem cronológica, a Lei nº 8.666/1993 regulamentou o processo licitatório no Brasil, estabelecendo as normas gerais sobre todo e qualquer tipo de contrato e licitação pertinente a provisão de obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, dando base legal para que empresas privadas brasileiras viabilizassem o setor público como um grande aliado, compactuando com a dinâmica de acumulação de capital privado.

Já a Lei de Concessões (Lei nº 8.087/1995) foi uma abertura no âmbito legal que concedeu o direito de exploração dos serviços e obras públicas a empresas privadas, mediante licitação. A Lei de Concessões pode ser considerada como mais uma reestruturação regulatória que dialoga com o pacote de rodadas neoliberais que utilizam da intervenção do estado para viabilizar os interesses do mercado, visto que, ao conceder os serviços e obras públicas à empresas licitadas, estas passam a ter o direito de ser remunerada e amortizada diante da exploração do serviço ou da obra, ainda que por tempo determinado (Brasil, 1995).

O Plano Nacional de Desestatização (PND) (Lei nº 9.491/1997) foi um dos principais reflexos das rodadas neoliberais no Brasil na década de 1990. A Lei nº 9.491/1997 revoga a Lei nº 8.031/1990 e prevê a desestatização de instituições públicas com a justificativa de contribuir para a reestruturação do setor privado e ainda reorganizar o posicionamento estratégico do Estado transferindo à iniciativa privada o direito de exploração de atividades antes oriundas do setor público (Brasil, 1997).

Além das leis já mencionadas, o projeto neoliberal ascendente no Brasil ainda viabiliza novas regulamentações conforme a necessidade do mercado. A Lei nº 11.079, de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria

público-privada no âmbito da administração pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A lei viabilizou um projeto de abertura jurídica para que empresas do setor privado possam financiar e gerir serviços públicos em contratos de longo prazo, sendo os prazos com vigência não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação. (Brasil, 2004)

Juridicamente, as PPP são um tipo de concessão que antes da celebração do contrato faz-se necessária a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que tem por finalidade implantar e gerir o objeto da parceria. Deste modo, ainda que com capital público, a empresa é privada (Werner, 2019). O advento das PPPs foi um importante instrumento jurídico para a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.

As leis supracitadas viabilizaram uma nova lógica jurídico-econômica e institucional, com implicações importantes para o provimento de infraestrutura no Brasil. A partir delas, é possível observar de forma cada vez mais frequente a participação de empresas privadas na coordenação da reorganização territorial brasileira, visto que, ainda que o Estado esteja atuando nas re-regulamentações, a lógica ainda é para manutenção do caráter concorrencial e privatista, por meio da continuidade das concessões, da vigência do PND e do advento das parcerias público-privadas (PPP) (Lei nº 11.079, de 2004) (Werner, 2019).

À luz da ascensão das rodadas neoliberais, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI (Lei nº 13.334/2016) com o objetivo de estreitar e fortalecer a relação entre o Estado e a iniciativa privada através dos pacotes de parcerias para a execução dos projetos públicos de infraestrutura e de desestatização.

Elucidando o cenário jurídico-institucional descrito no parágrafo anterior, de 2019 a 2021, o Governo Federal e o Ministério de Infraestrutura informaram já terem sido realizados 79 leilões, sendo 39 ativos de infraestrutura de transportes concessionados apenas em 2021 (EPL, 2021).

Com relação ao redesenho das políticas territoriais, as rodadas neoliberais têm acentuado o seu caráter privatista, em benefício a setores hegemônicos da economia, como construção civil, financeiro-rentista e primário-exportador.

A partir destas re-regulamentações, nota-se a consolidação das políticas neoliberais diante da reorganização territorial, uma vez que estes setores são intrinsecamente ligados ao escoamento das principais commodities brasileiras.

Uma vez assumindo a lógica jurídico-institucional neoliberal e reestruturando o setor logístico em prol do fortalecimento da comodificação do território, o Brasil se consolida como um país primário-exportador e sua inserção na periferia econômica mundial.

3 ALTERAÇÕES LEGAIS NO SETOR PORTUÁRIO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Esta seção aponta as principais alterações legais do setor portuário a fim de elucidar o impacto das políticas neoliberais em curso a partir da consolidação do Brasil como um dos principais países exportadores de commodities do mundo, após a neoliberalização. Desde a ascensão das políticas neoliberais na década de 1990, o setor portuário tem passado por diversas reestruturações legais a fim de manter e viabilizar a lógica do mercado.

A Lei nº 8.630/1993, conhecida como Lei dos Portos, foi um marco no setor, pois surgiu com o objetivo de regulamentar a exploração dos portos e torná-los mais ágeis e competitivos frente ao mercado internacional, uma vez que os custos operacionais eram muito superiores aos praticados no exterior. Além disso, a partir desta lei, em seu art. 1º, § 2º, quase todas as atividades e operações antes realizadas pelo Estado foram imputadas à iniciativa privada, através dos dispositivos licitatórios, cabendo à esfera pública apenas o papel de gestão e autoridade portuária (FARRANHA, Ana; FREZZA, Conrado e BARBOSA, Fabiana, 2013).

Em 2007, a Lei nº 11.518/2007 foi o dispositivo legal responsável por criar a Secretaria Especial de Portos que descentralizou e transferiu para a Secretaria Especial de Portos as competências atribuídas ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT (Brasil, 2007).

Em 2008, foi promulgada o Decreto Nº 6.620/2008, conhecido como Nova Lei dos Portos, como explicita Farranha et al (2013), a alteração legal foi um recurso jurídico utilizado para consolidar a Lei dos Portos e viabilizar novas possibilidades não abrangidas no texto legal que o referido decreto regulamenta.

O Decreto n. 6.620/2008 foi responsável por estabelecer algumas diretrizes sobre a forma de participação dos agentes públicos ou privados na provisão e desenvolvimento dos portos nacionais. Destas, destacam-se: (i) exigência de licitação para concessão de portos, enfatizando que qualquer interessado na

exploração do serviço poderá, mediante concessão, solicitar à Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) a abertura do respectivo processo licitatório (art. 15); e (ii) autorização para construção e exploração de instalação portuária de uso privativo (Brasil, 2008; Farranha et al, 2013)

No entanto, assim como a Lei nº 8.630/1993, revogada pela Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013, de 2013), o Decreto n. 6.620/2008 foi revogado pelo Decreto nº 8033, de 2013. Atualmente, a Lei 12. 815, de 2013 é o principal dispositivo legal que promove o ordenamento jurídico-institucional e territorial das atividades portuárias.

Conforme o texto legal, a Lei dos Portos, de 2013,

Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências (Lei nº 12.815/2013, de 2013).

No âmbito da nova legislação, no que se refere ao porto organizado¹, o artigo 4º estabelece que sua concessão se realizará mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação. Já o artigo 5º-A da carta legal, dispõe que todos os contratos realizados entre as empresas concessionárias e terceiros serão subordinados pelas normas de direito privado, assim, não havendo nenhum vínculo jurídico entre os terceiros e o poder concedente, sem prejuízo das atividades regulatória e fiscalizatória da Antaq (Brasil, 2013).

No que se refere ao terminal de uso privado (TUP)², aspecto novidadeiro do marco legal, o artigo 8º estabelece que serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público. Além do TUP, outras modalidades são contempladas pelo artigo: estação de transbordo de cargas, instalação portuária pública de pequeno porte e instalação portuária de turismo.

¹ Trata-se de bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária (Art. 2º, Lei nº 12.815, de 2013)

² Trata-se de instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado (Art. 2º, Lei nº 12.815, de 2013).

A partir da nova legislação, com ênfase na autorização dos terminais de uso privado (TUP), é possível identificar o surgimento de novos agentes privados dominando não só o território e sua exploração, como sendo atendidos por um novo reordenamento jurídico, capaz de viabilizar mais a acumulação de capital e o domínio sobre as cadeias produtivas, sob a égide da neoliberalização.

4 NEOLIBERALIZAÇÃO E INSERÇÃO INTERNACIONAL PERIFÉRICA: ESPECIALIZAÇÃO PRIMÁRIO-EXPORTADORA NO BRASIL

Orientado pelo padrão latino-americano de liberalização comercial e financeira implementadas a partir dos anos de 1990, o Brasil experienciou a desindustrialização, resultando em um o processo de desconcentração industrial regional vinculada aos recursos naturais para atender aos mercados globais, de modo a fortalecer a divisão internacional do trabalho que subordina os espaços regionais primário-exportadores às regras globais de acumulação (Werner, 2020)

O processo de desindustrialização no Brasil é chamado de desindustrialização precoce ou negativa, pois ainda que o pólo industrial brasileiro estivesse crescendo, este setor não estava se desenvolvendo no mesmo ritmo dos demais países. Desta forma, a desindustrialização negativa do Brasil culminou na diminuição da participação da indústria brasileira na produção mundial, gerando significativa queda na exportação de produtos manufaturados e perda de competitividade externa e interna (Cano, 2012).

A partir do processo de neoliberalização no Brasil, destaca-se a ruptura dos elos das cadeias produtivas, que cessou a competitividade da indústria nacional frente aos produtos importados de maior valor agregado, impulsionando o processo da reprimarização da pauta exportadora e de desindustrialização (Werner, 2020).

Reiterando o parágrafo anterior, o Quadro 1 apresenta os dados de exportação do ano de 2021, sendo possível identificar quais são os principais produtos exportados do Brasil. Para melhor visualização, o quadro mostra os 10 principais produtos exportados ranqueados pelo maior quantitativo em quilograma líquido exportado.

Nota-se que as commodities agrícolas e minerais são os principais componentes do setor de exportação brasileira, destacando o minério de ferro e a soja, ambos produtos de origem primária.

Quadro 1 - Principais produtos exportados do Brasil em 2021 - ComexStat

Produtos Exportados do Brasil em 2021		
Descrição CUCI Grupo	Descrição SH2	Quilograma Líquido
Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	357.270.573.530
Soja	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	86.109.796.364
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	67.564.850.269
Açúcares e melaços	Açúcares e produtos de confeitaria	27.300.830.927
Milho não moído, exceto milho doce	Cereais	20.429.565.425
Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais	17.739.777.369
Celulose	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas).	16.260.465.339
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	13.956.626.397
Alumina (óxido de alumínio), exceto corindo artificial	Produtos químicos inorgânicos; compostos inorgânicos ou orgânicos de metais preciosos, de elementos radioativos, de metais das terras raras ou de isótopos	9.032.383.525
Produtos semi-acabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço	Ferro fundido, ferro e aço	8.042.887.259

Fonte: ComexStat — Dados do Ano de 2021.

Já no Quadro 2 é apresentado os principais destinos das exportações brasileiras, tendo sido organizados hierarquicamente pela quantidade em quilogramas exportados no ano de 2021.

Quadro 2 - Destino dos principais produtos exportados do Brasil em 2021 - ComexStat

Destino dos Produtos Exportados do Brasil em 2021			
Países	Descrição CUCI Grupo	Descrição SH2	Quilograma Líquido
China	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	242.952.426.787
China	Soja	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	60.476.115.551
China	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	31.890.187.885
Malásia	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	22.915.970.000
Japão	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	12.844.300.137
Barein	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	12.009.422.000
Omã	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	10.080.057.000
Singapura	Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	8.091.388.251
Coreia do Sul	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	7.470.746.997
Países Baixos (Holanda)	Minério de ferro e seus concentrados	Minérios, escórias e cinzas	7.227.026.692

Fonte: ComexStat — Dados do Ano de 2021.

Nota-se que China se destaca enquanto destino das principais exportações primárias do Brasil, ocupando as três primeiras posições no ranking de destino das exportações no ano de 2021, visto a sua alta demanda de produtos manufaturados e primários.

Deste modo, diante da divisão internacional do trabalho, o Brasil e a China (e a Ásia) estabelecem a forma clássica da relação centro-periferia, onde o Brasil, periférico e subdesenvolvido, estrutura-se e adequa-se para atender as demandas comerciais primário-exportadoras do país em ascensão na hegemonia global (CANO, 2017).

Portanto, a relação centro-periferia, que resulta da dinâmica de acumulação capitalista pré-existente e que inviabiliza uma homogeneização econômica e social

corroborando para manutenção da estrutura econômica e social do processo de heterogeneidade estrutural (CANO, 2012), se reitera e subordina os países em tais condições, em contexto de neoliberalização.

5 INFRAESTRUTURA HIDROVIÁRIA E PORTUÁRIA NA REGIÃO NORTE E NEOLIBERALIZAÇÃO:

Analisadas as alterações legais no rol das rodadas neoliberais, nota-se que o setor logístico tem sido um dos alvos das re-regulamentações por ser um dos principais movimentadores do capital, sendo interessante para os agentes hegemônicos acentuar o seu controle sobre o território e seu processo produtivo.

Nesta seção, são analisados os principais fluxos nas hidrovias e portos da região Norte no ano de 2021 de forma a reiterar sua importância logística e seu vínculo com o escoamento de commodities.

Os dados apresentados na pesquisa foram extraídos do anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAq). A ANTAq é uma autarquia que foi criada pela Lei nº 10.233 de 2001 e está vinculada ao Ministério da Infraestrutura - Minfra. Tem como objetivo incorporar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Infraestrutura sob a égide da legislação, tendo sido criada com a finalidade de regulamentar, inspecionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária.

Além disso, a ANTAq é uma autarquia em regime especial caracterizada pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, ausência de tutela e subordinação hierárquica, além de configurar mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, tal como respalda a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848 de 2019).

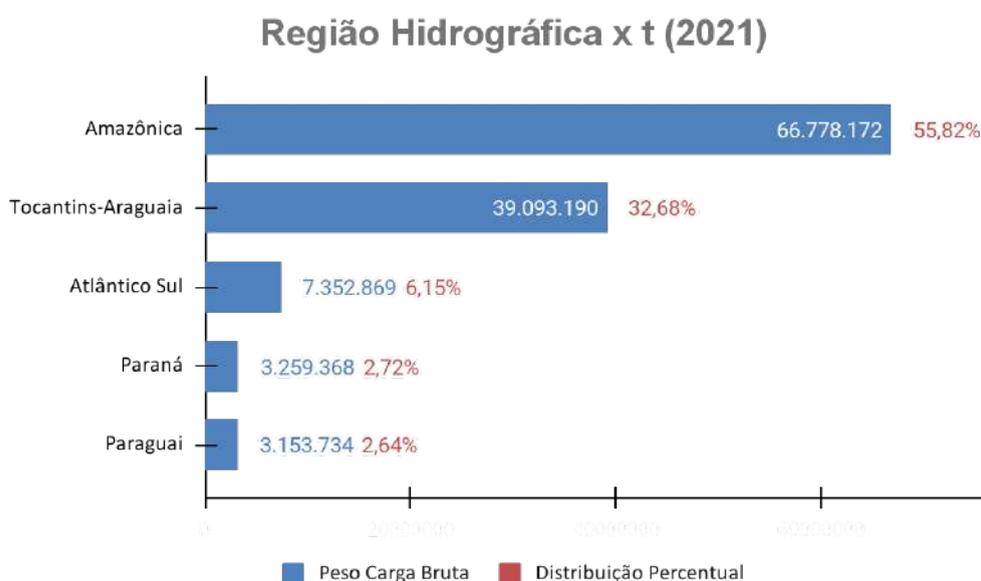
Assim, diante do cenário jurídico-institucional de concessões e privatizações, enquanto as entidades privadas atuam para maximizar lucro e o controle sob as cadeias produtivas, recai sob o Estado o papel de compatibilizar eficiência e equidade, papel atribuído às agências regulatórias (Werner, 2021), a exemplo da ANTAq.

Com os dados disponibilizados pelo anuário, foi possível identificar os principais tipos de cargas transportadas por vias interiores, a origem e destino das

mesmas, a região brasileira que mais comporta o escoamento de commodities, além de identificar os tipos de portos (sejam públicos ou privados).

No gráfico 1, é possível identificar que a região hidrográfica brasileira que transportou o maior volume por tonelada em vias interiores em 2021 foi a região Norte. Segundo o relatório Soybean Transportation Guide Brazil 2017 (Salin, 2018), os portos de Manaus e Belém, já estavam entre os principais portos do Brasil, responsáveis por 98% do fluxo de escoamento da produção de soja do país. O grande investimento na construção de terminais hidroviários ligados a estes portos se justifica pelo forte vínculo com o setor primário-exportador de commodities.

Gráfico 1. Região Hidrográfica por Tonelada - ANTAq 2021



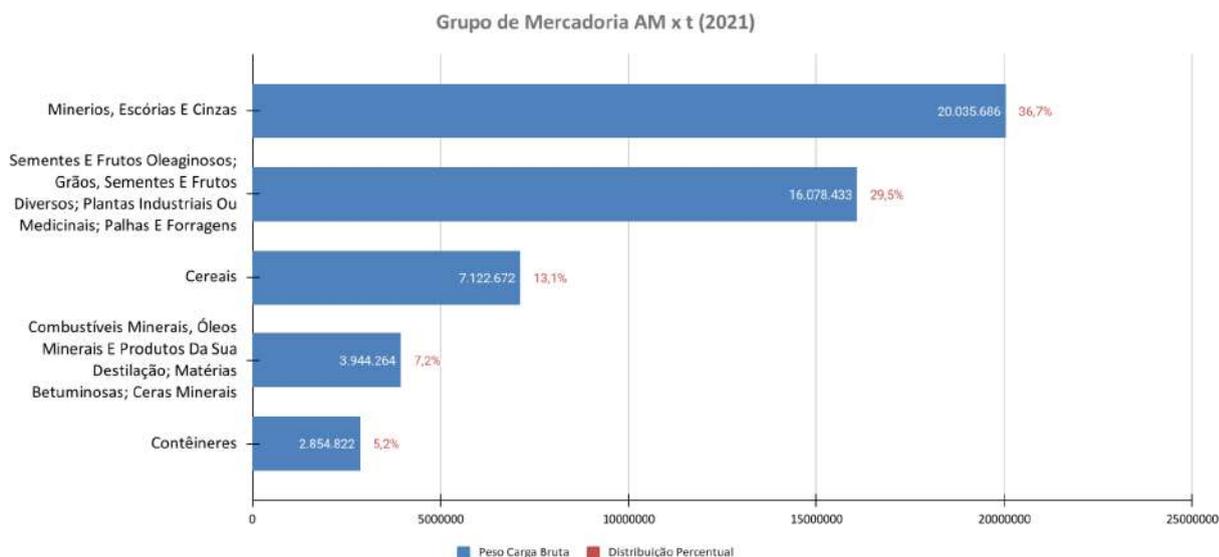
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 - ANTAq

Segundo Nogueira et al (2020), o investimento de portos e a viabilidade logística na região Norte foi uma alternativa que empresas transportadoras e processadoras encontraram para suportar o aumento do fluxo de commodities agrícolas, resultado também do aumento da expansão interna de produção de matéria-prima.

No gráfico 2, identifica-se que o principal grupo de mercadoria transportada em vias interiores na região amazônica são os de *Minérios, Escórias e Cinzas*, e em seguida o de *Sementes E Frutos Oleaginosos; Grãos, Sementes E Frutos Diversos; Plantas Industriais Ou Medicinais; Palhas E Forragens*, sendo o segundo grupo, o

que inclui a soja. Segundo o anuário de 2021 da ANTAQ, o Brasil se manteve como o maior exportador de soja do mundo.

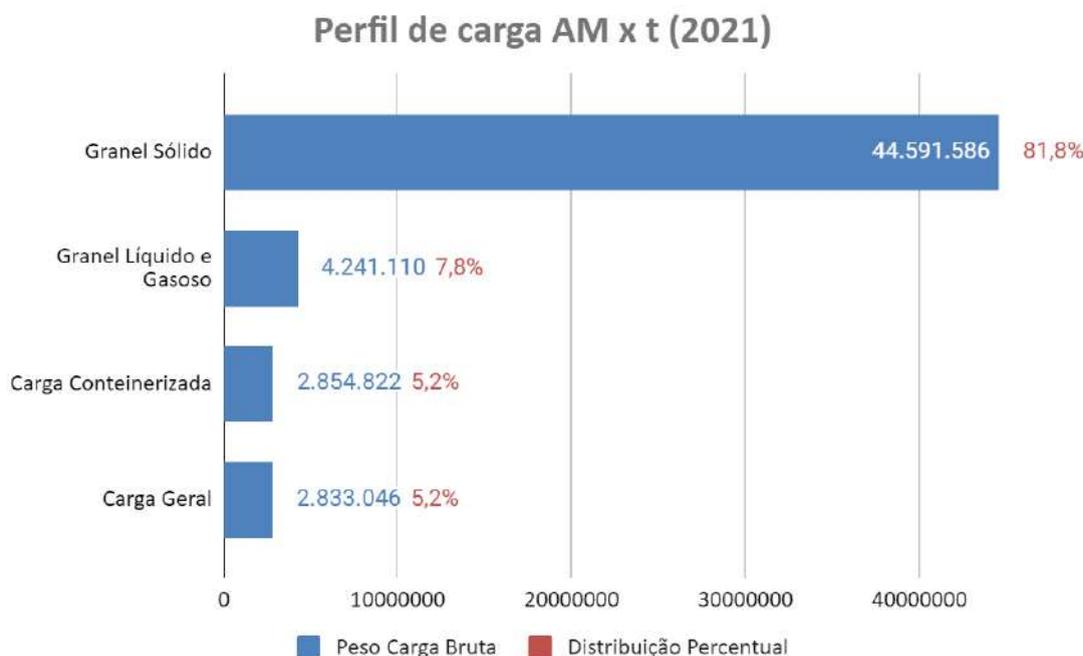
Gráfico 2. Grupo de Mercadoria por Tonelada - ANTAQ 2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 - ANTAQ

Além disso, o anuário também evidenciou que o principal perfil de carga nas vias interiores amazônicas é o granel sólido, correspondendo a 81,80% das cargas transportadas, como mostra o gráfico 3. Segundo o anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 (ANTAQ), o corredor norte, composto pelas UF: AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO e MA se consolidou como uma das principais rotas logísticas para escoamento de grãos do Brasil, enfatizando o escoamento de soja e milho.

Gráfico 3. Perfil de carga AM por tonelada - ANTAQ 2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 - ANTAq

Outro ponto relevante que pôde ser levantado a partir da análise do anuário da ANTAq foi o ranking das principais instalações portuárias e o tipo de instalação. No quadro estão listados os 10 principais portos da região Norte, em que é possível observar que o porto público de Santarém, situado no Pará, região norte brasileira, é o porto que movimenta o maior percentual em toneladas da região. Além disso, na lista dos 10 portos que mais movimentam cargas na região Norte, apenas o de Santarém e o de Porto Velho são públicos, os demais são privados, como consta no quadro 3.

Quadro 3 - Ranking Movimentação Instalações Portuárias - ANTAq 2021

Ranking Movimentação Instalações Portuárias x t (2021)				
Ranking	Porto	Peso Carga Bruta (t)	UF da Instalação	Tipo de Porto
1°	Santarém	4.814.400	PA	Público
2°	Terminal Graneleiro Hermasa	4.513.926	AM	Privado
3°	Hidrovias Do Brasil Miritituba (HBSA)	3.956.536	PA	Privado
4°	Terminal Vila Do Conde	3.787.262	PA	Privado
5°	Terminais Fluviais Do Brasil	2.869.773	AM	Privado

6°	Terminal De Expedição De Grãos Portochuelo	2.850.680	RO	Privado
7°	Terfron Itaituba	2.250.929	PA	Privado
8°	Estação Cujubinzinho	2.104.713	RO	Privado
9°	Terfron	2.103.515	PA	Privado
10°	Porto Velho	1.819.852	RO	Público

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 - ANTAq

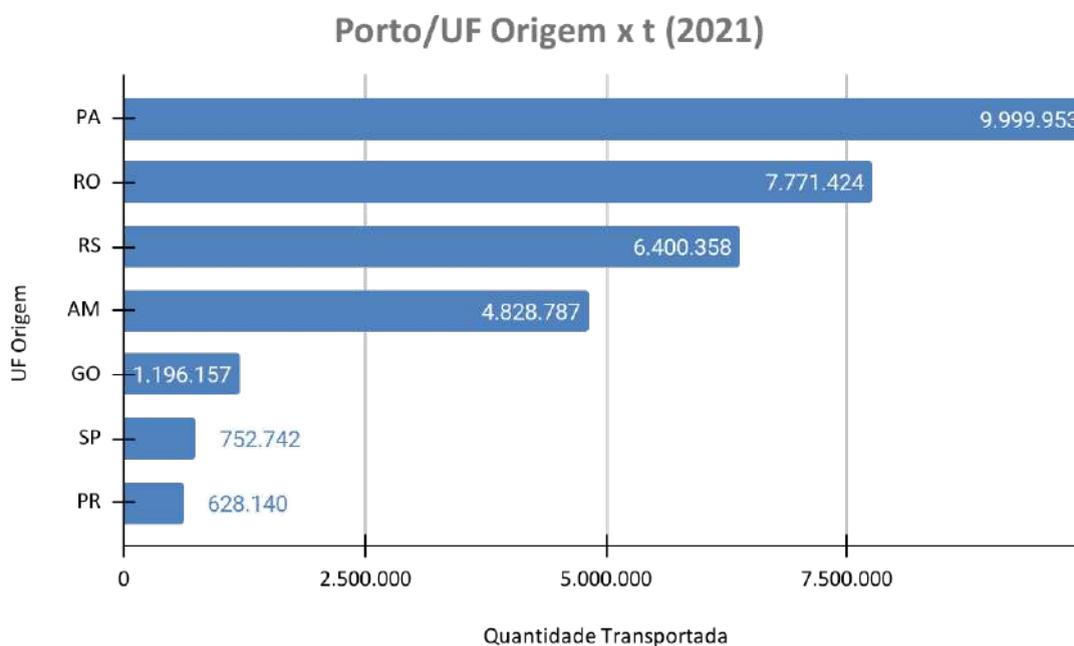
Este ranking evidencia o novo padrão regulatório no que tange às atividades de commodities brasileira que, a partir da regulamentação da Lei dos Portos (Lei 12.815, de 2013), permitiu a concessão de Terminais de Uso Privado (TUP), ou seja, empresas privadas tornam-se proprietárias da infraestrutura portuária brasileira, de modo que desde a sua implantação pode-se observar um crescimento de movimentação nos TUP, ressaltando o transporte de minérios de ferro, sementes oleaginosas e combustíveis (Werner, 2020).

Elucidando o cenário regulatório supracitado, Becker (2010) explica sobre uma Nova Forma de Estado que consiste em um Estado enfraquecido diante do fortalecimento do poder das corporações, uma vez que os países deixam de ser unidades econômicas de realidade histórica e o Estado cede parte do controle sobre o conjunto do processo produtivo, fato agravado nos Estados subdesenvolvidos pela dívida externa. Acrescentam-se como agravantes desse quadro, a dependência tecnológica e as relações econômicas e financeiras que se consolidam enquanto hegemônicas a partir da interação das elites locais com o capital forâneo (Furtado, 2004).

A análise do relatório também identifica o porto de origem das mercadorias exportadas e o destino. No Gráfico 4, é possível observar que o estado do Pará é a região que concentra a maior parte das mercadorias transportadas. Além do Pará, no gráfico também é possível observar que a região do Amazonas e Rondônia também apresentam expressiva participação no montante de mercadorias transportadas no Brasil, enfatizando a importância do Arco Amazônico e suas instalações na provisão de exportação e vínculo com setor primário exportador.

Gráfico 4 - Porto/UF de origem por tonelada - ANTAq 2021 foi a Ásia, sendo destino de 74,45% das mercadorias. Outro ponto importante a destacar é que,

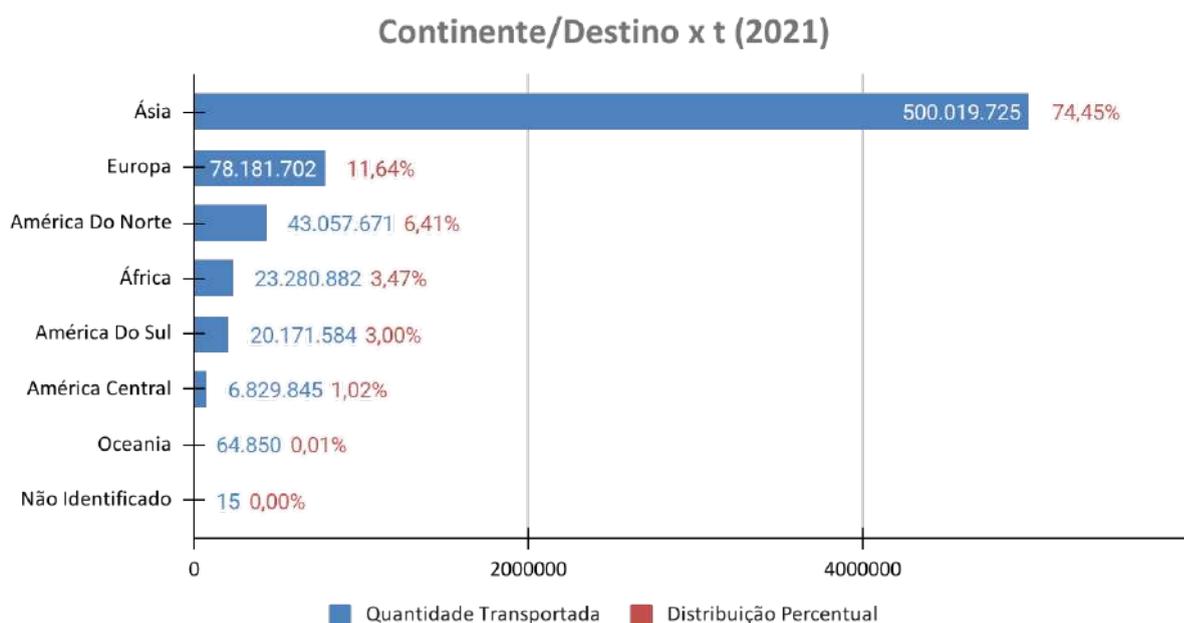
segundo o anuário, 51% de toda exportação brasileira é direcionada somente para a China, seguido de Estados Unidos, Malásia e Singapura.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 - ANTAq

Ainda no relatório anual da ANTAQ (2021) é possível verificar que a navegação de longo curso, ou seja, aquelas que transportam bens e mercadorias entre portos de diferentes nações cresceu 5,4% em 2021. No gráfico 5, observa-se que o principal comprador de commodities brasileiras em 2021

Gráfico 5 - Continente/Destino por tonelada - ANTAq 2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário de Desempenho Estatístico Portuário 2021 - ANTAq

A relação com a China pode ser verificada a partir da malha logística e investimentos em hidrovias e portos, intrinsecamente ligada à demanda de commodities agrícolas e minerais. Segundo Werner (2020), mesmo sem considerar a participação da China na realização dos investimentos de infraestrutura logística no país, a demanda por insumos agrícolas e minerais já indica o país enquanto determinante para as rotas e investimentos no setor logístico.

Contudo, um efeito esperado pela crescente demanda de exportação do país asiático, em conjunto com o maior interesse em investimentos em infraestrutura logística para atender a demanda, é a ampliação do controle chinês sobre o território brasileiro. Deste modo, entende-se o papel da China cada vez mais presente na estruturação do território produtivo brasileiro para além de destino/rota principal das mercadorias, mas como agente determinante para a realização de investimentos infraestruturais (Werner, 2020).

Nesse sentido, as alterações regulatórias concorrem para reiterar a manutenção do Brasil como país periférico frente à divisão internacional do trabalho, e o controle estrangeiro sobre as redes e fluxos infraestruturais no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou, com base na análise do cenário jurídico-institucional das rodadas neoliberais e dos fluxos comerciais de exportação, a relação entre a comodificação do território brasileiro e a provisão de infraestrutura logística.

A partir deste trabalho, compreende-se como as relações jurídicas institucionais promovidas pela ascensão do neoliberalismo e adesão das políticas de desindustrialização e reprimarização da economia adotadas pelo Brasil tem compactuado pela manutenção do país como periferia econômica mundial, acentuando a dependência econômica sob os países dominantes.

Quanto à provisão de infraestrutura portuária e hidroviária, ressalta-se a relação do fluxo de exportação de commodities agrícolas e minerais com a alta demanda dos países asiáticos, destacando a China. A partir disso, ressalta-se a presença cada vez mais consistente de agentes privados no ordenamento territorial, jurídico e institucional do país, articulando interesses de grupos locais com a dinâmica de acumulação global.

Portanto, a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho indica a manutenção da subordinação dos pais dentro do mercado global, destacando como as políticas jurídico institucionais promovidas a partir de um ideal neoliberal não tem atuado de forma a romper com a relação de subordinação mas intensificá-la.

REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha Koiffmann. A Geografia e o Resgate da geopolítica. **Espaço Aberto, PPGG - UFRJ**, V. 2, N.1, p. 117-150, 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2079/1846>> Acesso em: Fevereiro de 2022.

BRASIL.Lei de Concessões (1995). **LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>

BRASIL.Programa Nacional de Desestatização (1990). **LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>

BRASIL.Programa Nacional de Desestatização (1997). **LEI Nº 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm>

BRASIL.Lei de licitações (1993). **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>

BRASIL. Lei das parcerias público-privadas (2004). **LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>

BRASIL. Lei dos portos (1993). **LEI Nº 8.630, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm>

BRASIL. Nova Lei dos portos (2007) **LEI Nº 11.518, DE 5 DE SETEMBRO DE 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11518.htm>

BRASIL. Lei de exploração dos portos organizados. **DECRETO Nº 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6620.htm>

BRENNER, Neil; PECK, Jamie e THEODORE, Nick. APÓS A NEOLIBERALIZAÇÃO?. **Cadernos Metrópole**, V. 14, Nº 27, p. 15-39, Janeiro/Junho, 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14779/10775>>. Acesso em: Novembro de 2021.

CANO, Wilson. **Soberania E Política Econômica Na América Latina**. Unesp, 2001. 583 p.

CANO, Wilson. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, , V. 09, Nº 15, p. 133-174, Julho/Dezembro, 2014. Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/118/122>>.
Acesso em: Julho de 2021.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: A economia brasileira no último quarto do século XX. Editora Unesp, 2002. 423 p.

CONCESSÕES REALIZADAS EM 2021 GARANTEM MAIS DE R\$30 BILHÕES EM INVESTIMENTOS NOS PRÓXIMOS ANOS. **Empresa de Planejamento e Logística (EPL)**, 20 de Dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.epl.gov.br/concessoes-realizadas-em-2021-garantem-mais-de-r-30-bilhoes-em-investimentos-nos-proximos-anos>>. Acesso em: 22 de Fevereiro de 2022.

FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado da Silveira; BARBOSA, Fabiana de Oliveira. NOVA LEI DOS PORTOS: DESAFIOS JURÍDICOS E PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTOS. **Revista Direito GV**. SÃO PAULO 11(1) P. 089-116 Janeiro/Junho, 2015. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/N6n4LCcpf6sQ7nr9NXr9Y4f/?lang=pt&format=pdf>>.
Acesso em Fevereiro de 2022.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Editora Civilização Brasileira, 2004. 222 p.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 344 p.

PEREIRA, Luís. Andrei. Gonçalves; SANTOS, Igor José Ferreira dos; FERREIRA, William Rodrigues. (2019). Geografia do comércio de commodities, dinâmicas espaciais da logística de transportes e dos fluxos de exportações do setor de soja no Brasil. **Geografia Ensino & Pesquisa**, 23, e3. Maio, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/33183/html>>. Acesso em 02 de Fevereiro de 2022.

SALIN, Delmy (2018). Soybean Transportation Guide: Brazil 2017. September 2018. u.s. **Dept. of Agriculture, Agricultural Marketing Service**. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.9752/TS048.09-2018>>. Acesso em 22 de Agosto de 2021.

SETOR PORTUÁRIO MOVIMENTA 1,2 BILHÃO DE TONELADAS DE CARGAS EM 2021. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)**, Ministério da Infraestrutura, 02 de Fevereiro de 2022. Disponível em:

<<https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2022/setor-portuario-movimenta-1-2-bilhao-d-e-toneladas-de-cargas-em-2021> >. Acesso em: 10 de Fevereiro de 2022.

TAVARES, Maria da Conceição- **Império Território Dinheiro**. 1999

PIQUET, Rosélia. **Indústria e Território no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 172 p.

WERNER, Deborah. Neoliberalização E Mercadejação Na Transmissão De Energia Elétrica No Brasil: O Caso Do Amapá. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, FGV SB, V.25, N° 85, p. 1-20, Agosto, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83212/80088>. Acesso em: 22 de Fevereiro de 2022.

WERNER, Deborah. Rodadas de Neoliberalização, Provisão De Infraestrutura E “Efeito-China” No Brasil Pós-1990. **EURE**, V.46, N° 139, p. 143-162, Setembro, 2020. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000300143&lng=pt&tlng=pt >. Acesso em: Dezembro de 2021.

Desempenho Portuário 2021. **Anuário Estatístico**, ANTAq. Disponível em: < <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2022/setor-portuario-movimenta-1-2-bilhao-de-toneladas-de-cargas-em-2021/anuario-2021-vf-003.pdf> >. Acesso em: Fevereiro de 2022.