



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS**

**HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA**

**O PROCESSO DECISÓRIO DA INCORPORAÇÃO DO  
PORTO SUL À AGENDA DO GOVERNO ESTADUAL DA  
BAHIA**

Salvador  
2011

**HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA**

**O PROCESSO DECISÓRIO DA INCORPORAÇÃO DO  
PORTO SUL À AGENDA DO GOVERNO ESTADUAL DA  
BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvino Sanches Filho

Salvador  
2011

Oliveira, Henrique Campos de.  
O48p O Processo decisório da incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo Estadual da Bahia /Henrique Campos de Oliveira. - Salvador, 2011.  
136f.; il.;30cm.

Orientador: Professor Dr. Alvino Sanches Filho  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.

1. Processo Decisório. 2. Agenda de Governo. 3. Porto Sul - Região Litoral Sul  
4. Políticas Públicas. 5. Infraestrutura de Transporte - Portos. I. Universidade Federal da Bahia - UFBA II. Sanches Filho, Alvino. III. Título.

CDU: 351

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA

## **O PROCESSO DECISÓRIO DA INCORPORAÇÃO DO PORTO SUL À AGENDA DO GOVERNO ESTADUAL DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

### **BANCA EXAMINADORA**

Orientador: \_\_\_\_\_

Professor Doutor Alvino Oliveira Sanches Filho

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Membro: \_\_\_\_\_

Professor Doutor Marcus Alban

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Membro: \_\_\_\_\_

Professor Doutor Valdemar Ferreira de Araújo Filho

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 27 de outubro de 2011.

Dedico a Leonam.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria, inicialmente, de agradecer ao orientador, Prof. Alvino Sanches Filho, por sua parceria, durante todo o trabalho, o que tornou possível a construção desta dissertação, com uma estrutura lógica e coerente. Além do conhecimento passado, ao longo das orientações e aulas sobre a análise de políticas públicas, seu direcionamento contribuiu também para aperfeiçoar a visão simplista de um iniciante na compreensão da complexidade e especificidades dessa área de estudo e pesquisa.

Meu agradecimento também:

Aos professores *Marcus Alban* e *Valdemar Araújo*, membros da Banca de Qualificação, pelas sugestões e críticas incorporadas a essa versão final;

Aos professores, com os quais tive o privilégio de conviver, ao longo dessa incursão, no mundo das Ciências Sociais. Destaco dentre eles: *Professora Maria Victoria Espiñera*, *Professor Paulo Fábio Dantas* e *Professora Mirian Rabelo*;

À *Professora Celina Sousa*, coordenadora do grupo de pesquisa, Instituições Políticas Subnacionais, pelas contribuições em relação ao trabalho aqui desenvolvido. Além do mais, a existência do grupo de pesquisa tornou possível a rica experiência com colegas, que também, muito acrescentaram a este trabalho, como: *Carla Galvão*, *Priscila Caíres*, *Waneska Cunha*, *Lidiane Freitas*, *Rubens* e *Mariana*. Agradeço, especialmente, à *Íris Gomes* e à *Sara Fadigas*, que, no momento da análise, ajudaram-me a desenvolver ideias para a organização e trato do mundo infinito de dados e informações.

Não poderia deixar de agradecer aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pelas conversas e elucidações acerca do pensamento social, fundamentais nas reflexões pertinentes a este trabalho, sem contar com o fraterno ambiente presente, dentro e fora da sala de aula. Obrigado a vocês: *Amanda*, *Rafael*, *Paulo*, *Paula*, *Zé*, *Kelly*, *Ricardo*, *Carla*, *Laura*, *Uemru* e *Cláudio*. *Especificamente, a Rodrigo* a contribuição na minha inserção no campo de pesquisa. São e serão muitas as saudades dessa vivência recordadas *ad infinitum*. Bem como ao amigo e colega, *Felipe Ramos*, pela convivência e discussões travadas em torno do trabalho, e por munir-me de informações preciosas.

Aos colegas, *Bruno*, *Angélica*, *Yang*, com os quais estive, como aluno especial, no segundo

semestre de 2008, cursando a disciplina Estado, Democracia e Contestação Política, ministrada pela Professora *Maria Victória Espínera*. Dessa forma, esta me estimulou a ingressar na seleção do mestrado, a quem sou imensamente grato.

Às pessoas que compõem o CRH, espaço acolhedor para os momentos de concentração e trabalho. Muito obrigado à *Edna, Maria e Eunice*, sempre dispostas e com imenso carinho, no sentido de possibilitar as melhores condições para a construção desta dissertação.

Aos amigos *Eudes Cunha Oliveira* e *Daélcio Campos*, pelos dois anos maravilhosos de convivência, durante os quais, tiveram a paciência de escutar lamúrias e inquietações, além das pertinentes contribuições realizadas diretamente sobre este trabalho.

Na reta final, foi importante, também, no trabalho, a compreensão da minha chefe, *Cláudia Sanches*, bem como, o incentivo e apoio dos meus colegas da Van Filosofia, representados por *Neto e Clarinha*.

Aos meus pais, *José Henrique Moraes de Oliveira* e *Dulcinea Campos de Oliveira*, pela importância inextinguível dada aos estudos. Essa importância foi ainda *mais* ressaltada, na inestimável convivência com minhas tias, educadoras de formação, como: *tia Darcy, Vó Dircea* e *Gisélia*, bem como educadores naturais, meus tios: *Deraldo, Betão, Argemiro, Dunezeu, Lula e Delmar*. Todos, fonte de valores que levo até hoje. O mesmo se estende aos meus primos e primas mais velhos como: *Dirceu, Dusty, Duduzinho, Tatau e Danuza*.

Aos meus irmãos *Ib Campos de Oliveira* e *Otaviano Batista de Oliveira Neto*, referências na minha vida de caçula. À *Ib* cabe um destaque pelos anos de convivência íntima, fundamentais na composição da minha ética, estendida também a este trabalho aqui realizado. À *minha Irmã, Juliana Campos de Oliveira, minha segunda mãe*, sem ela não seria possível ter trilhado esse caminho até aqui.

Ao meu padrinho e amigo, *Luiz Henrique de Oliveira e Silva*, que acreditou na minha capacidade e me ajudou a decifrar o trabalho que me realiza como integrante da sociedade: a pesquisa.

À *Michele*, quem está do meu lado, desde a revisão final do projeto de pesquisa submetida à seleção do Mestrado, além da paciência, compreensão e carinho, ao longo desses três anos de dedicação ao trabalho de pesquisa. Amo-te muito, “neguinha”!

## RESUMO

Esta dissertação busca descrever como ocorreu o processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo do Estado da Bahia. Desse objetivo geral se destacam as seguintes questões específicas: Quais os grupos participantes, preponderantes na incorporação do Porto à agenda da política pública de infraestrutura de transporte? Quais eventos na esfera política proporcionaram a incorporação desse porto à agenda do estado? Como se procedeu a relação entre os principais grupos participantes? Para responder a essas questões, o estudo foi baseado na perspectiva analítica tradicional dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), sobre o processo decisório de agenda do Governo Federal estadunidense, nas áreas de saúde e transporte. A partir desse referencial adotado, foi elaborado um mapa analítico com apoio também, na literatura específica sobre políticas públicas de portos, levantada por meio de pesquisa bibliográfica extensiva, no banco de tese da Capes e nas bibliotecas da UFBA e USP. Bem como se buscou evidenciar a trajetória histórica de concepção de portos na RLS. A pesquisa empírica é caracterizada com um estudo de caso, no qual foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com 28 participantes, identificados pela metodologia, bola de neve e pela literatura levantada. A análise das entrevistas foi realizada em três dimensões: o fluxo percepção do problema; o jogo de interesses; e delineamento das soluções. Ao final do trabalho, pode-se afirmar que o fluxo percepção do problema apresenta maior convergência com a incorporação do porto à agenda estadual, devido a eventos como a viabilidade da mina e a produção de grãos do oeste. O fluxo, jogo político, converge com a janela, por conta do alinhamento existente entre o Governo Estadual e Federal. Nesse fluxo, há limitações devido a interesses geopolíticos contra a construção do porto na RLS. Já o fluxo referente ao delineamento das soluções técnicas é o mais fragilizado pela participação consistente, tanto dos grupos de contestação local, quanto dos organismos de controle institucional, que acabam também, atuando na dimensão correspondente ao jogo de interesses.

**Palavras-chave:** Processo Decisório; Agenda de Governo; Porto Sul; Região Litoral Sul; Políticas Públicas; Infraestrutura de Transporte; Portos.



## ABSTRACT

*This paper seeks to describe the decision making process as it did to incorporate the South Port to the agenda of the Government of the State of Bahia. From this general aim is highlight the following specific questions: What are the predominant groups participating in the merger of the Port to the agenda of public policy for transportation infrastructure? What events in the political incorporation provided that port to the agenda of the state? As we proceeded the relationship as between the main groups involved? To answer these questions, the study was based on traditional analytical perspective of multiple streams of Kingdon (2003) on decision-making agenda of the federal government in health care and transportation. From this point of view adopted, an analytical map was produced with support also in the specific literature on public policies ports raised through extensive literature on the bank of the Capes and the thesis of the university libraries and USP. Well as it sought to highlight the historical trajectory design of ports in RLS. Empirical research is characterized with a case study in which interviews were conducted semi-structured interviews with 28 participants identified by the snowball method and raised in the literature. The analysis of interviews was conducted in three dimensions: perception of the flow problem, the game of interest, and design solutions. At the end of the work, it can be stated that the flow perception of the problem is more convergence with the incorporation of the port state to the agenda due to events such as the viability of the mine and the production of grain from the west. The political game flow converges with the window because of the alignment between the state and federal government. In this flow there are limitations due to geopolitical interests against the construction of the port in RLS. Since the flow for the design of technical solutions is most weakened by the consistent participation of both groups to challenge local and institutional control of bodies that also end up playing the game in the corresponding dimension of interest*

**Key words:** *Agenda Setting; Porto Sul; South Litoral Region fo Bahia State; Public Policies; Transport; Infraestructure; Ports*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:	Mapa do Trajeto da construção atual da ferrovia.	13
Figura2:	Mapa viário com os locais analisados para construção do porto e a APA da Lagoa Encanta	16
Figura 3:	Mapa das duas áreas desapropriadas para a construção do Porto Sul.	17
Quadro 1:	Resumo meramente ilustrativo dos participantes do processo decisório de agenda segundo o modelo de Kingdon (2003)	25
Gráfico 1 :	Representação ilustrativa do resumo da interpretação dos fluxos no modelo de Kingdon (2003) em função do tempo.	30
Quadro 2:	Resumo dos modelos de organização portuária e desdobramentos políticos	45
Figura 4:	Organograma dos órgãos relacionados às políticas públicas de porto.	47
Quadro 4:	Quadro resumo do processo decisório racional-legal institucionalizado de concepção dos portos no Brasil.	48
Gráfico 2:	Gargalos e demandas identificados (2008) versus investimentos do PAC (2007-2011)	51
Quadro 5:	Correlação entre recursos oriundos do BNDES e do capital próprio dos empresários	53
Gráfico 3:	Exportação de cacau por Salvador x Ilhéus.	60
Gráfico 4:	A cotação de minério de ferro nos últimos 50 anos.	76
Quadro 6:	Grupos x Fluxo Percepção do Problema	82
Figura 5:	Ideograma representativo da interação intragrupos no nível local.	89
Figura 6:	Mapa ferroviário prioritário	94
Quadro 7:	Grupos x Fluxo jogo de interesses	96

Quadro 8:	Principais eixos argumentativos na disputa pela melhor solução.	102
Quadro 9:	Grupos x Fluxo jogo de interesses	108

#### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1:	Investimentos públicos e privados em infraestrutura – 1999-2008	53
Tabela 2:	Relação dos entrevistados	74

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>Introdução.</b>	11
<b>2.</b>	<b>Considerações sobre a relação entre decisão de agenda e portos.</b>	36
2.1	Paradigmas de Portos.	37
2.2	Os modelos de organização dos portos.	42
2.3	Breve panorama atual dos portos brasileiros e baianos.	50
<b>3.</b>	<b>A trajetória das políticas de portos da Região Litoral Sul nas agendas de governo.</b>	57
3.1	Do Banco da Vitória ao Pontal: A inserção da região RLS ao Comércio Internacional.	58
3.2	Malhado vs. Campinho.	61
3.3	A permanência do ocioso porto do Malhado na agenda do governo em pleno neoliberalismo.	65
<b>4.</b>	<b>Os fluxos e a participação dos participantes no processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda estadual.</b>	72
4.1	Percurso metodológico e a disposição dos dados	73
4.2	A percepção do problema	75
4.3	O jogo de interesses	83
4.4	O desenho da solução	98
<b>5.</b>	<b>Considerações finais</b>	111
	<b>Referências</b>	118
	<b>Apêndices</b>	122
	<b>Anexo</b>	128

# INTRODUÇÃO

## 1. Introdução

Este trabalho objetiva estudar o processo decisório da incorporação do Porto Sul, no município de Ilhéus, à agenda do Governo Estadual da Bahia. Sabe-se que este não é o primeiro empreendimento portuário da Região Litoral Sul a entrar na agenda do Governo. Na cidade de Ilhéus, foram construídos dois portos, organizados antes dessa proposta. O porto do Pontal, no ano de 1926, e o Porto do Malhado, em 1973. Ambos foram concebidos para a exportação do cacau e não contaram com as contestações que enfrenta o Porto Sul. Ao contrário, foram objeto de reivindicações consideravelmente coesas por parte da população e grupos de interesse locais.

Antes dessa proposta recente, ao longo de meados dos anos 90, até meados dos anos 2000, esteve pautada na agenda dos governos, à época do PFL (atual DEM), a construção de infraestrutura de transporte para fomentar o ecoturismo na Região Litoral Sul. Essa atividade econômica foi planejada com base em financiamentos e estudos do BID, intitulado PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo), (SPINOLA, 2000). Para tanto, foi pavimentada a rodovia BA 01, que liga Ilhéus a Bom Despacho, a qual teve suas obras finalizadas em 2009, no governo Wagner (PT), com a construção da ponte entre Itacaré e Maraú.

Dentro desse mesmo planejamento, no final do último governo Paulo Souto (PFL, atual DEM), foi elaborado um projeto para a construção de um aeroporto internacional, cujo objetivo era dinamizar o ecoturismo da região, por se localizar, justamente na BA 01, entre Ilhéus e Itacaré. Ademais, esse aeroporto, por ter Recinto Alfandegado de Zona Primária<sup>1</sup>, iria viabilizar outros projetos para a região: a Zona de Processamento de Exportações (ZPE)<sup>2</sup> e o Polo de informática, prejudicados pela ausência de um aeroporto internacional e de limitações estruturais, o que proporcionaria a exportação e a importação direta de produtos, sem passar pelo porto de Salvador, como ocorre atualmente.

As políticas de portos, presentes na agenda do segundo governo Paulo Souto (DEM), seguindo estudos e projetos realizados ainda no governo antecessor de César Borges, eram basicamente três, em ordem de prioridade: 1) a reforma e modernização de Água de Meninos; 2)

---

<sup>1</sup> Pátios, armazéns, terminais e outros locais destinados à movimentação e depósito de mercadorias importadas ou destinadas à exportação, que devam movimentar-se ou permanecer sob controle aduaneiro, assim como as áreas reservadas à verificação de bagagens destinadas ao exterior ou dele procedentes (BRASIL, 2011).

<sup>2</sup> Regime alfandegário especial que permite empresas de capital integralmente estrangeiro produzir produtos exclusivamente para o exterior com amplos incentivos fiscais em um determinado espaço.

a construção de um novo porto em Aratu; 3) e a construção do Porto de Campinhos<sup>3</sup>. Com essas propostas, esperava-se resolver o problema crescente da ineficiência da infraestrutura de transporte para o escoamento da produção baiana e restringir a fuga de cargas para outros portos do país, o que acarretava redução de serviços e tributos gerados com a movimentação dessa carga para demais estados do país (FLEM, 2002).

Portanto, o empreendimento portuário atual passa a ser apresentado pelo governo como parte de um projeto um pouco distinto ao do governo anterior. Pretende interligar-lo à Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) e, assim, formar o Complexo Intermodal Porto Sul (CLIPS) (BAHIA, 2009c). A ferrovia está projetada para percorrer, no total, 1.490 km e passar por 32 municípios da Bahia, como se pode observar na figura 1, abaixo.

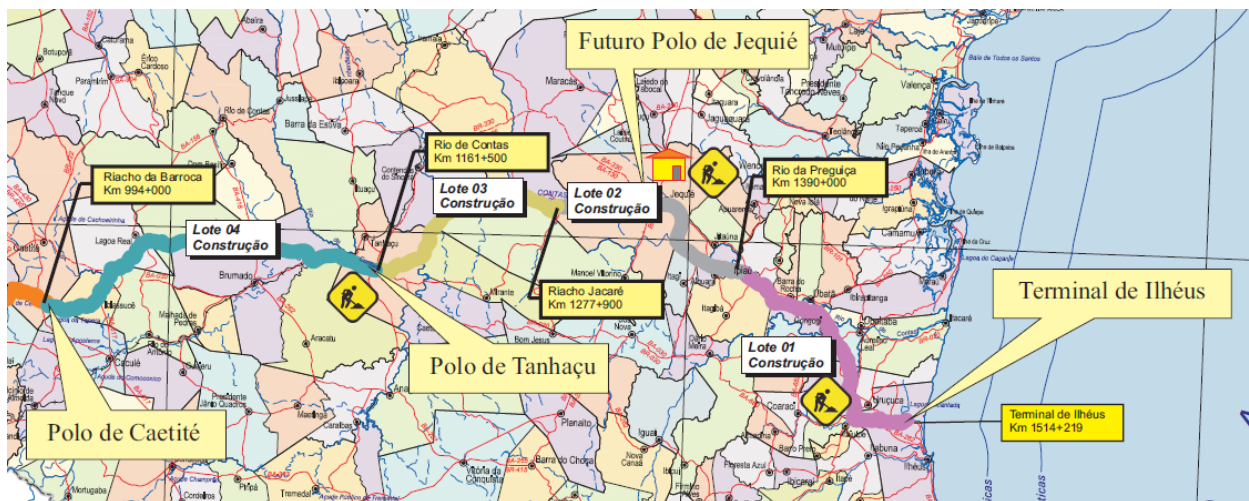


Figura 1: Mapa do trajeto da construção atual da FIOL.  
Fonte: ANEXO I (Mapa Integral da FIOL disponibilizado pela Valec)

Com a construção da ferrovia e do Porto, a Região Litoral Sul (RLS) aprimoraria a integração terrestre do interior do estado e do país ao oceano Atlântico para a exportação de produtos primários. Além do recém-viabilizado minério de Caetité<sup>4</sup>, o Porto exportaria a

<sup>3</sup> Projeto não concluído, presente na agenda do Governo Federal de 1951 a 1967, hoje é importante referência para o projeto portuário atual.

<sup>4</sup> A exploração do minério em Caetité é decorrente da descoberta do Geólogo e empresário João Calvalcante que formou a empresa Bahia Mineração Ltda. Em 2010, esta foi adquirida integralmente pela Paramond Agarwal da Índia e a Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC) do Cazaquistão. A empresa tem um projeto intitulado “Pedra de Ferro” com a estimativa de investimento na ordem de 2,5 bilhões de dólares. O Porto Sul e a ferrovia leste/oeste são considerados essenciais para a concepção deste projeto que se encontra atualmente em estudos de viabilidade e de impactos socioambientais (REDE SUL BAHIA, 2010; ATARDE, 2010).

produção agrícola da Região Litoral Sul e a da Região Oeste<sup>5</sup>, como também a importação de insumos, como fertilizantes, ver anexo IV (BAHIA, 2009). Foi incorporada, também, ao projeto do CLIPS, a construção do Aeroporto Internacional, que se encontraria nas proximidades da área do porto e possibilitaria voos internacionais diretos e articulados à ZPE, também agregada ao projeto (BAHIA, 2009). A construção desse complexo foi, inicialmente, apresentada no primeiro ano do primeiro governo Wagner (PT).

Até então, a FIOL e o TUP (Terminal de Uso Privativo) da BAMIM (empresa Baiana de Mineração) eram as obras em estágio mais avançado no processo de licenciamento e construção (BRASIL, 2011). A etapa da ferrovia mais adiantada de construção corresponde aos lotes dispostos na figura acima. Estes foram licenciados ao final do ano passado e ligam Caetité ao CLIPS como se pode observar na figura 1. O Porto Público, denominado, especificamente, como Porto Sul, não iniciou seu processo de licenciamento, pois este, como coloca o governo, seria construído, através do aproveitamento das obras do TUP da BAMIN (ver anexo A, B e D).

Segundo a Associação Ação Ilhéus<sup>6</sup>, com base no PELT Bahia 2004, haveria como alternativa o uso da FCA (Ferrovia Centro Atlântica), como a forma mais viável para a exportação da soja e do minério. No entanto, há divergências de interesses. A FCA é monopólio da CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), concorrente da ENRC, *holding* controladora da BAMIN (REDE SUL BAHIA, 2010). Frente aos interesses dessas Empresas Transnacionais, os argumentos utilizados pelo Governo Estadual para a realização desse empreendimento apontariam para o fato de ser o empreendimento fundamental para a modernização da região e de todo o Estado, por representar a desconcentração econômica na Região Metropolitana e Salvador (RMS). Ademais, permitiria a inserção do Estado na escala de linhas de navegação internacionais de grandes navios, os quais, atualmente, não podem atracar nos portos baianos, devido às limitações infraestruturais. Para a construção desse porto, o Governo do Estado estima

---

<sup>5</sup> Estas duas regiões possuem uma história antagônica nos negócios internacionais. A região litoral sul vem em decadência e a oeste está em ascensão. Em 2002, não há registro de exportação da Região Oeste, enquanto que a Região Litoral Sul representava 7% das exportações Baianas. Já em 2005, a região oeste representava 7% das exportações baianas, passando da Região Litoral Sul, que possui 4%. Elas ocupam, consecutivamente, o quarto e terceiro lugares na pauta de exportação baiana, com a participação média de 8%, no período entre 2002 a 2006. Ambas exportam *commodities* agrícolas comercializadas por empresas transnacionais. A Cargil e a Bunge exportam tanto as *commodities*, soja e algodão da Região Oeste, quanto o cacau da Região Sul. Ademais, estas empresas são importadoras de fertilizantes e sementes para a produção das duas regiões e estão constantemente entre as dez principais empresas exportadoras e importadoras do Estado (OLIVEIRA, 2007).

<sup>6</sup> Associação criada em abril de 2008, com o objetivo de coordenar ações cívicas com o foco na preservação do patrimônio arquitetônico e ambiental na região cacauzeira. É apoiada e tem como associados, empresários do turismo da região.



investimentos previstos da ordem de quatro bilhões de reais e alega que será possível gerar mais de dez mil empregos para a região (BAHIA, 2009; BAHIA, 2009b).

Demonstração de apoio do Governo Federal ao projeto ocorreu em 2008 quando, o então Presidente da República, assinou o protocolo de intenções para estabelecer atribuições e procedimentos a serem adotados na implantação do novo Porto Integrado Público, em Ilhéus (BAHIA, 2009b). Soma-se a esse apoio do Poder Executivo Federal, a aprovação da lei 18/2000, no Senado, que cria o Plano Nacional de Viação<sup>7</sup>. O Porto Sul foi incorporado a esse plano - por meio de emenda do Senador Eliseu Resende (DEM-MG), acompanhado pelo Senador César Borges (PR-BA) - com fins de dar certeza à absorção de tal porto ao Subsistema Aquaviário Nacional (BRASIL, 2008a). Nesse mesmo ano, instituiu-se a Comissão Municipal de Acompanhamento do Complexo Intermodal Porto Sul, composta por três agrupamentos: a) Poder Público Municipal; b) Empresariado, Associação de Classe e Universidade Estadual de Santa Cruz; c) Sociedade Civil e ONGs ambientalistas (COMISSÃO, 2009). Essa comissão foi instituída para realizar reuniões periódicas, com o fim de participar e acompanhar o processo de concepção do porto, devido a seus impactos socioambientais na região.

Em relação a esses impactos, houve contestações significantes e embasadas tecnicamente, contra a construção do complexo na Ponta da Tulha. O Instituto Floresta Viva e a Associação Ação Ilhéus, componentes do agrupamento da Sociedade Civil e ONGs Ambientalistas dessa comissão, foram contestadores atuantes, ao ponto de organizarem a Rede Sul Bahia<sup>8</sup>.

Dentro do embate, frente à questão socioambiental, foi realizado, em 2008, um estudo por empresa, requisitada pelo governo, graficamente representado na figura 2, no qual foram definidas seis alternativas para a escolha do local de construção do porto, analisadas em uma matriz preliminar com quatro itens<sup>9</sup> (REDE SUL BAHIA, 2010).

---

<sup>7</sup> Constituído pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos distintos modais de transporte, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>8</sup> Congregação de 23 instituições regionais, nove nacionais e internacionais e três outras redes que possuem como elo a prerrogativa do ecodesenvolvimento (REDE SUL BAHIA, p. 4, 2010). A rede tem como um dos representantes de notoriedade nacional Fábio Feldman (PV). Recentemente, foi organizado um fórum na FGV de São Paulo como fito o Porto Sul.

<sup>9</sup> (1-localização portuária; 2-acessibilidade; 3- retro-área; 4- meio ambiente) (REDE SUL BAHIA, 2010).



- Legenda:**
- 1-Porto do malhado;
  - 2-Distrito Industrial de Ilhéus;
  - 3-Aritaguá;
  - 4-Ponta do Ramo;
  - 5-Serra Grande;
  - 6-Campinhos;
  - 7-APA Lagoa Encantada.

Figura 2: Mapa viário com os locais analisados para construção do porto e a APA da Lagoa Encantada.  
 Fonte: DERBA (Departamento de Estradas e Rodovias da Bahia)

A decisão por construir o porto na alternativa locacional da Ponta do Ramo (ou Ponta da Tulha) número quatro, na figura acima, apresentou algumas incoerências do ponto de vista ambiental. Foi creditada a essa localidade, a segunda melhor nota no quesito referente à possibilidade de degradação do meio ambiente, perdendo somente para o já construído Porto do Malhado. Como se pode notar na figura dois, Ponta do Ramo é o local que se encontra mais próximo à Área de Preservação Ambiental (APA) Lagoa Encantada, fator que teria desclassificado outras localidades como o Distrito Industrial de Ilhéus e Aritaguá, locais que se encontram mais afastados da APA, identificados, respectivamente, pelos números dois e três, na figura acima (REDE SUL BAHIA, 2010).

Em contrapartida ao exposto, com base nas plantas de construção dos portos, Ponta do Ramo é o lugar que apresenta menor custo para construção da ponte de atracação. A distância do litoral para a parte do oceano com profundidade suficiente para atracação dos navios de grande calado é menor, e o gasto com desapropriação se apresenta reduzido, se comparado às alternativas apresentadas que possuem maior densidade populacional em seu entorno. Logo, a decisão para o local específico aponta para uma escolha racionalmente focada no aspecto econômico (REDE SUL BAHIA, 2010).

A decisão sobre o local de construção do porto problematizou-se ao elucidar que o projeto Porto Sul agrega tanto a construção de um porto público, o qual seria destinado à movimentação de cargas gerais e soja, como também consta a construção do TUP para exportação de minério.

Junto ao MPE (Ministério Público Estadual) corre inquérito de investigação sobre o uso do poder público para a desapropriação da área para benefício da iniciativa privada. As desapropriações teriam sido iniciadas antes da conclusão do EIA/RIMA. Logo, as evidências indicam que a decisão por um local que privilegiou as questões econômicas, em detrimento aos impactos socioambientais, estaria subsumida à permeabilidade do setor privado ao público, haja vista que as empresas exportadoras de minério seriam indutoras dessa política no sentido de incorporar o porto à Agenda do Governo Estadual.

O processo de licenciamento junto ao IBAMA do TUP está paralisado, desde dezembro de 2010. O Parecer técnico do órgão negou a licença de instalação do porto na Ponta da Tulha e requisitou estudos mais aprofundados das seguintes alternativas locais: Porto do Malhado; Distrito Industrial; e Aritaguá (IBAMA, 2010). Ressalte-se, também, que o inquérito de investigação civil público junto ao MPF (Ministério Público Federal) e o documento produzido por um corpo multidisciplinar de professores e pesquisadores da UESC, endereçados ao IBAMA, têm conteúdo parecido com esse parecer. Nesses dois últimos documentos, foram apresentados três pontos centrais sobre a impossibilidade da construção do porto na Tulha, como planejavam a empresa e o governo: o local estaria inserido na APA, Lagoa encantada; ameaçaria animais em extinção; e degradaria corais marinhos de alta diversificação biota rara. Em resposta ao parecer do IBAMA, no dia 12 de abril de 2011, o Governo do Estado decretou a área correspondente à Aritaguá, de utilidade pública, como nova alternativa para ser construído o porto (BAHIA, 2011). Abaixo segue a figura três comparando as duas áreas.

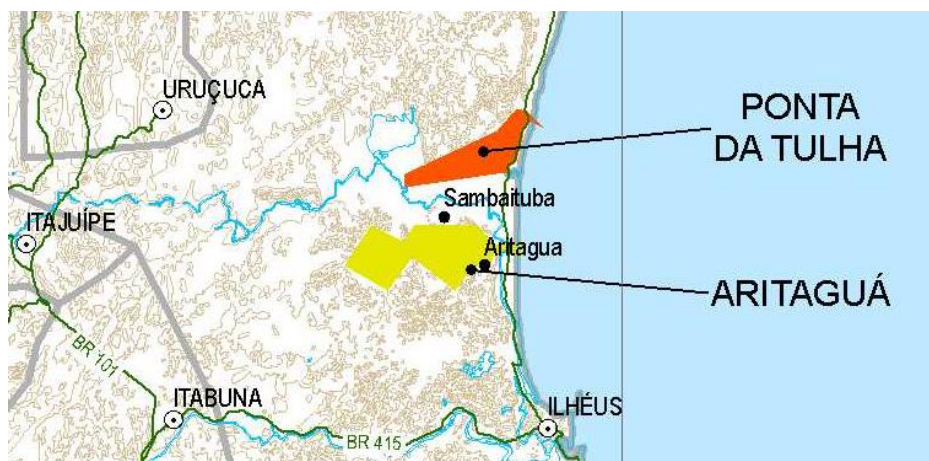


Figura 3: Mapa com a localização das duas áreas desapropriadas para a construção do Porto Sul.  
Fonte: OLIVEIRA, 2011

Do ponto de vista da literatura sobre a concepção de portos, há alguns estudos que enfocam a temática sob a ótica histórica e avaliativa em torno das seguintes perspectivas: organizacional, econômica, urbanística e jurídico-normativa. O foco do trabalho de Silva e Cocco (1999), um dos mais citados dentre os pesquisados, por exemplo, reside na relação entre as cidades e os portos dentro de uma perspectiva urbanística e histórica, discutindo os paradigmas de concepção de portos e suas modificações ao longo dos tempos. Esses paradigmas são contextualizados em uma compilação de artigos que trazem estudos empíricos de portos no Brasil e no Mundo.

Já o trabalho de Oliveira (2000) estuda o processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90. O estudo concentra-se nas modificações pertinentes às relações trabalhistas frente à lei de modernização dos portos de 1993. Este trabalho, mesmo sendo focado no pensamento econômico-político, contribui, sobretudo, no entendimento sobre modelos de concessão de portos no mundo e no Brasil. Apresenta ampla discussão sobre a capacidade fiscal e de planejamento do setor portuário brasileiro, como também, tenta desmistificar a existência da cobrança de valores abusivos por serviços portuários no Brasil e a eficiência dos seus portos.<sup>10</sup>

O estudo de David Goldberg (2009) faz uma revisão recente da literatura pertinente, principalmente, sobre os marcos regulatórios do setor portuário e sobre os modelos de concessão de portos existentes. O trabalho concentra-se na análise avaliativa do novo modelo de concessão de portos presente no Brasil, frente ao benefício da iniciativa privada, de acordo com a linha organizacional e jurídico-normativa.<sup>11</sup> Isso sem um caráter jurídico, porém centrado nos aspectos organizacionais, temos o trabalho de Sousa (1994), sobre os modelos de organização de portos e sua função no comércio internacional. Ainda, é possível encontrar muitos artigos com análises econômicas e organizacionais sobre a estrutura de mercado de serviços de operadores portuários e empresas de navegação, como Velasco e Lima (1998) e Lacerda (2004), no sítio do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Com base na reflexão sobre a dinâmica específica da análise de políticas públicas, dois artigos se destacaram: o primeiro, de De Paulla e Avelar (2008), no qual há uma avaliação acerca das agências reguladoras de infraestrutura de transporte brasileiras, a ANTT (Agência Nacional

---

<sup>10</sup> Dissertação defendida em 2000 no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>11</sup> Dissertação defendida em 2009 na Universidade Estadual de São Paulo (USP) no departamento de Engenharia Naval e Oceânica

de Transportes Terrestres) e a ANTAQ (Agência Nacional de Transporte Aquaviário) e o segundo, de Alcides Goularti Filho (2007), que discute a trajetória do sistema portuário brasileiro de 1910 a 2001, com o enfoque em órgãos responsáveis pelos portos, na gestão do sistema, nos aspectos legais e nos planos portuários nacionais. O primeiro trabalho apresenta um caráter mais avaliativo-organizacional do que o segundo, concentrado mais na descrição do processo histórico.

Em pesquisa realizada na UESC (Universidade Estadual de Santa Cruz), foi possível identificar três trabalhos sobre os portos da RLS. Dois trabalhos são monografias de conclusão de curso do departamento de história: um estudo realizado por Maribel Carvalho Nunes (1999) sobre a história portuária de Ilhéus entre 1915 e 1945; e a monografia de Joêmia da Conceição Santos (2001a), que discorre sobre a aparente disputa entre o porto do Malhado e de Campinho, por recursos para construção. O terceiro trabalho identificado se constitui na dissertação de Paulo Rodrigues dos Santos (2001b), do departamento de Geografia, sobre a relação do porto do Malhado com a cidade de Ilhéus, frente à crise regional. Esses trabalhos apresentam dados e evidências que foram utilizados nessa dissertação, principalmente, no capítulo segundo, sobre a contextualização histórica da trajetória do processo decisório de política de portos para a região sul da Bahia.

Ainda em relação ao tema, destacam-se, de forma geral, três trabalhos amplamente citados na área de transporte marítimo na Bahia. O livro “Transportes na América do Sul: desenvolvimento e integração continental: ligação Ferroviária Atlântico-Pacífico” do Professor Vasco Neto, no qual ele expõe, em detalhes e argumentos, o seu projeto<sup>12</sup>. Há também o livro, Portos da Bahia, realizado pela CODEBA e escrito pela professora Rita Cássia Rosado. Este trabalho consiste em uma compilação descritiva de eventos relatados, esparsamente, de eventos, ao longo da história dos portos da Bahia. Por fim, há o Caderno quarto da FLEM<sup>13</sup>.

Esta breve revisão demonstra que a discussão sobre o processo de concepção de portos se apresenta, comumente, como avaliações técnicas, nas áreas econômicas, administrativas e jurídico-normativas. Além disso, quando são estudos analíticos tratam o tema nas áreas de História e Geopolítica, sem se atentar às relações entre os atores políticos, especificamente.

---

<sup>12</sup> Ao longo das suas atividades como professor e Deputado, Vasco Neto defendia a construção de um porto na Baía de Camamu com o objetivo de ligar por ferrovia a costa da Bahia, banhada pelo oceano Atlântico, à costa do Peru, banhada pelo Pacífico.

<sup>13</sup> Publicação produzida pela Fundação Luiz Eduardo Magalhães sobre Logística com elaboração de textos do Prof. Dr. Marcus Alban da Escola de Administração da UFBA. Consiste na configuração da síntese dos Encontros de Trabalhos Coordenados pela Secretária de Infraestrutura de Transporte no final do Governo César Borges (FLEM, 2002, p. 7).

Percebe-se, então, que há uma lacuna importante em relação aos estudos que abordam a temática dos portos do ponto de vista do debate político *strictu sensu*, ou seja, o estudo sobre os atores, arenas e interesses pertinentes ao processo decisório de políticas de portos<sup>14</sup>. Como coloca Glenn Yago (1984, p. 296), em seu estudo sobre o poder das corporações e o transporte urbano, no qual realiza uma comparação entre o declínio do transporte público nos Estados Unidos e na Alemanha; “a tecnologia do transporte não é nenhuma força imposta na sociedade, mas sim uma instância de articulação de poder de classe no controle das cidades”. Esse caráter político atribuído ao transporte se torna mais claro com Lefebvre (1970), ao definir o caráter político do espaço. Então, a infraestrutura de transporte seria condição para estabelecer fluxos, tornar o espaço seletivo aos que dispõem de maior aporte econômico, além de reproduzir os meios de produção.

Longe de se limitar à legitimação e ao domínio da plutocracia pela retórica do desenvolvimento sócio-econômico, o transporte - por meio das obras de infraestrutura - serve substancialmente à perpetuação de grupos políticos. Pois, como relata Marques (2003, p. 196), a infraestrutura de transporte é formada por um conjunto de obras visíveis para os eleitores, assim como aporte para estabelecer relações estreitas com empreiteiras para o sustento de campanhas futuras. Os próprios donos de empreiteiras passaram a atuar no campo da política. O Estado seria aí, a fonte de disputas, ocasionadas pelo transporte para exercer tanto a vontade de grupos econômicos na acumulação capitalista, quanto para fomentar a permanência no poder de grupos políticos (Pedrão, 2009; Lefebvre, 1970; Yago; 1984). Isso quando não se fundem os dois papéis.

Sem desconsiderar a intermitência da política no delineamento de políticas de transporte, Gary Fromm (1968) predica importância unívoca a estas como indutoras do crescimento econômico e dos seus efeitos positivos sobre o bem-estar social. Do outro lado, Furtado (2000 e 2007) vê o transporte como reprodução do modo produtivo, no qual não haveria alterações significativas na distribuição da riqueza acumulada e no provimento de bem-estar social sem se alterar, concomitantemente, a infraestrutura de transporte, a qualidade e diversidade da atividade produtiva. No entanto, para esses dois autores, é comum o entendimento do transporte como peça

---

<sup>14</sup> Foram pesquisados banco de teses e dissertações da CAPES, em periódicos ranqueados pela Qualis, no Scielo e no banco de artigos da revista do BNDES sobre infraestrutura. Assim como tabulou as referências das dissertações, artigos e livros aqui discutidos.

fundamental, na ordenação espacial do território dos Estados e na consolidação de atividades produtivas que rompem com modelos arcaicos de produção.

Diante dessas considerações, este trabalho se propõe a enfrentar as seguintes questões: Como se deu o processo decisório da incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual? Dessa pergunta mais geral se derivou as seguintes questões específicas: Quais os grupos participantes, preponderantes na incorporação do Porto à agenda da Política Pública de infraestrutura de transporte? Quais eventos na esfera política proporcionaram a incorporação desse porto à agenda do estado? Como se procedeu a relação entres os principais grupos participantes?

Busca-se confrontar essas questões com a perspectiva analítica de Kingdon (2003) sobre o processo decisório de agenda do Governo Federal estadunidense, nas áreas de saúde e transporte. A partir desse objetivo macrodefinido pelo pesquisador, foram realizados estudos de caso de políticas específicas, em cada uma dessas áreas, como, por exemplo, a nacionalização de ferrovias. O trabalho tem um caráter descritivo, fluido, com o intuito de fugir do excesso casualístico e de previsões como afirma o próprio Kingdon (p. 222):

Os processos descritos nesse livro são retratados como altamente fluidos. A formação da agenda de políticas e a definição de alternativas, onde as escolhas finais são feitas, não são arrumadas e ajustadas. Nem estudiosos nem praticantes do processo decisório são capazes de prever com grande certeza o que irá acontecer, e, frequentemente, eles são surpreendidos. Eles entendem que o melhor que podem fazer é citar probabilidades, às vezes, com segurança e outras, com um pouco menos. (KINGDON, 2003, P. 222)

Em consonância com essa perspectiva, o entendimento do processo decisório da incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual, por conta de sua fluidez, falta de definições claras e por sua dinâmica contingente, pode ser avaliado com base no modelo pensado por Kingdon. Ressalte-se, entretanto, que o objetivo não é testar o modelo, mas incorporá-lo na justa medida em que suas categorias permitem uma leitura aproximada do fenômeno em questão. Para Kingdon, há três fluxos que explicam o processo decisório das agendas de governo: a) a identificação do problema; b) formação de políticas c) o jogo político. Esses fluxos são relativamente interdependentes entre si e ocorrem concomitantemente. Em certos momentos, eles convergem, tornando-se este o instante propício para a agenda do governo ser definida e/ou para certa política pública específica entrar nessa agenda. Os detalhes dos fluxos, no modelo de Kingdon, serão apresentados mais adiante. Por agora, é importante entendermos, nesse modelo analítico, a definição da agenda como uma lista de questões ou problemas que representantes do



governo e pessoas fora do governo, porém próximas a esses representantes, prestam importante atenção em algum momento (KINGDON, 2003, p. 3). Há níveis de especificidade da agenda. Aquelas mais generalistas tendem a ter a participação de atores políticos de grande visibilidade pública (o próprio Presidente, Ministros, grupos de interesse, Deputados, mídia, opinião pública), essa seria a Agenda Governamental. A decisão da construção do porto na cidade de Ilhéus, talvez, fosse um bom exemplo.

Em contraste, no outro extremo, estaria a agenda setorial, decidida por atores, não tão visíveis: funcionários públicos de carreira, pesquisadores e consultores, na qual as alternativas são apontadas para os problemas destacados na agenda generalista governamental: a decisão pelo melhor local específico, a ser construído o porto, dentro do município de Ilhéus. Entre essas duas agenda é apontada uma agenda intermediária, chamada decisional, na qual há maior participação dos cargos comissionados do alto escalão. Os grupos de interesse, também, transitariam pelo círculo correspondente a esse nível. Portanto, a agenda governamental tem maior probabilidade de ser influenciada pelo fluxo de percepção de problema e pelo político. Já a agenda setorial tem mais chances de estar associada ao fluxo correspondente à formulação das políticas propriamente ditas (Kingdon, 2003).

Em relação aos atores, há duas perspectivas de análise: a) sobre aqueles que estão dentro e fora do governo; b) e sobre os que são visíveis e invisíveis para o público. Dentro dos participantes do governo, destaca-se o grupo da administração (Chefe do Executivo, Casa Civil, cargos comissionados). O presidente, de acordo com o estudo, é o participante mais importante em relação à capacidade de poder para definir a agenda governamental. Ele tem o poder de vetar ou de criar uma proposta com mais facilidade que os demais participantes, devido aos parâmetros legais. A casa civil tem mais importância, dentro da administração, na formulação de agendas mais específicas, ou seja, no fluxo relacionado à definição de soluções. O chefe do executivo não teria disponibilidade e conhecimento específico para ir aos detalhes das soluções apresentadas pelas políticas setoriais (Kingdon, 2003).

Em um nível intermediário de decisão, estariam os cargos comissionados do alto escalão: Ministros, secretários, diretores de autarquias e agências etc. Kingdon (2003, p. 28) contrapõe-se aos estudos que apontam que, frequentemente, os ocupantes de cargo de confiança são capturados pelas agências ou secretarias que administram. Segundo as entrevistas e os casos estudados, esses atores exercem considerável influência na agenda decisional, intermediária. Eles podem não ter a



capacidade de inserir novas questões macro ou apontar soluções específicas, mas decidem acerca de quais políticas ganham ou não relevância para atender à questão macro.

Os funcionários públicos de carreira, assim como os assessores diretos do presidente na Casa Civil, teriam participação na definição das políticas setoriais, específicas. Para tanto, esses participantes possuiriam recursos específicos, tais como: a estabilidade no cargo, conhecimento técnico específico e o amplo relacionamento com as outras áreas da Administração, o Legislativo e os grupos de interesses. Quando participantes desses três grupos distintos se fecham em torno da inserção de uma política na agenda, forma-se o triângulo de ferro (KINGDON, 2003, P. 33).

Os funcionários de carreiras estariam, assim, atrelados à decisão sobre as alternativas locais de construção do porto? Segundo Kingdon, sim.

Bureaucrats are not so important with respect to the generation of ideas, but they'd critical with respect to their professional advice and consultation in pursuing approaches which we have generated. For example, with manpower, if we want the definition of underserved areas to include Pittsburg or other urban areas, technically how can we do that? The bureaucrats are in a position to tell us how. Kingdon ( 2003, p. 32)

Os participantes do Legislativo estariam, dentre aqueles que compõem formalmente o governo, com poder legal para interferir na formulação dos três níveis de agenda. No entanto, o nível mais específico estaria a cargo dos assessores. A relevância desses participantes no nosso estudo poderia ser questionada, pois a construção do porto seria um ato administrativo, eminentemente do Executivo. Mas estes possuem, como aponta o estudo, poder legal de fiscalização e legislação, por isso têm acesso amplo à informação e, desse modo, ampliam o seu poder de barganha para programar as políticas que lhes convêm. Nesse sentido, conforme já colocado, a participação do senador César Borges foi importante para inserir o porto na Agenda Federal.

Como define Kingdon (2003), os participantes fora do governo interferem nas agendas e nos fluxos, mas não possuem uma posição formal no governo. Esses participantes se relacionam entre si e com os participantes dentro do governo por canais de comunicação, redes, círculos de relacionamento. Os grupos de interesse costumam apresentar participação mais proeminente nos processos de definição das agendas. Podem ser identificados como grupos de interesse aqueles que possuem efeito eleitoral, influenciam na economia e apresentam forte coesão em torno de um interesse comum. São exemplificados alguns tipos de grupos de interesse: negócios e indústria; conselhos de representação de classe de profissional liberal; grupos de interesse público como

ambientalistas; lobistas e sindicatos. Podendo ser visíveis ou invisíveis, a influência desses grupos, frequentemente, é difusa, tanto nos níveis de agenda, quanto nos fluxos. Em contrapartida, é mais usual encontrá-los atuando no fluxo político e nas agendas governamentais. Necessariamente, as suas ações não são dadas de forma positiva, no sentido de acrescentar algo às agendas, há, também, ações no sentido negativo, como impedir a incorporação de políticas às agendas.

Na pesquisa realizada, identificou-se que grupos de interesse são mais proeminentes na área do transporte do que na saúde (Kingdon, 2003, P. 46). Não obstante, embora o modelo analítico entenda que a participação dos grupos de interesse seja difusa, não é algo determinante. Há uma complexidade de fatores, como podemos entender, a partir dos seguintes trechos:

(...) it is still difficult to assign responsibility for the emergence of agenda items solely to interest groups. For one thing, issues generally emerge to a status of serious governmental consideration from a complex of factors, not simply interest group pressure (...) Kingdon (2003, p. 49)

Even if an interest group raises an issue, furthermore, it doesn't necessarily control the debate once the issue is raised. Much as we discovered when analyzed the role of the president, a particular actor can sometimes get an issue on the agenda, but then can dominate neither the alternatives considered nor the outcome (...) (p. 50)

Acadêmicos, pesquisadores e consultores são participantes atuantes, principalmente, na formulação de alternativas para as agendas específicas (setoriais), portanto, encontram-se presentes, mais facilmente, no fluxo de formulação de políticas. Credita-se a esse subgrupo, após os grupos de interesse, considerável peso na decisão de agendas entre os participantes não governamentais. Esse grupo se concentra na formulação de propostas de políticas para complementar a política generalista delineada no fluxo político.

Os acadêmicos, especificamente, teriam efeitos de curto e longo alcance. Por meio de publicações, as ideias podem ser difundidas, como, por exemplo, a desnacionalização da malha ferroviária. Ao mesmo tempo, trabalhos específicos, como o do professor Vasco Neto, sobre a construção da ferrovia, sob linhas de menor resistência, teriam importante impacto, em pontos específicos de uma obra. É relevante entender que os políticos não teriam tempo para se debruçar sobre esses trabalhos e publicações, a não ser, talvez, ao longo da sua formação política e profissional. Nos ambientes decisórios do governo, nota-se certo desdém ao trabalho acadêmico por ser pouco pragmático. No entanto, a importância do acadêmico se torna mais proeminente,

quando esse é incorporado ao governo, ao gerar a possibilidade de atuar com base nas reflexões e estudos realizados.

A mídia, por sua vez, não apresenta relevância significativa na influência direta sobre os processos de decisão das agendas. É inegável a influência sobre os congressistas, pressionando-os. Por outro lado, as informações, difundidas na mídia, estariam fora do ritmo do que ocorre nos fluxos, pois tratam de questões que já ocorreram e não são informadas, profundamente. É significativa sua presença na pressão sobre a celeridade das decisões, assim como amplia ou reduz a dimensão dos problemas identificados, mas não tem poder de incorporação de questão à agenda.

Sem serem tão importante nem desprezível, os participantes provenientes da campanha eleitoral afetam, consideravelmente, a definição de agenda para Kingdon (2003), mas não atingem, suficientemente, as propostas presentes na agenda setorial. Muitos dos correligionários atuantes na campanha passam a ocupar cargos dentro do governo, indicando que, talvez, seja essa a forma como ocorre a interferência dos partidos no processo decisório de agendas. Ademais, propostas feitas durante a campanha tornam-se “promessas” quando assumem o poder. Logo, os consultores responsáveis pela campanha poderiam passar a ter considerável influência também na definição da agenda do governo.

Por fim, a opinião pública, em boa parte dos casos, teria importância diretamente proporcional à visibilidade do problema a ser enfrentado pela definição da agenda. A repercussão referente à opinião pública pode ser negativa ou positiva, mas dificilmente imprime questões à agenda diretamente, atuando mais como constrangimento às ações dos governos na definição das agendas e soluções.

FLUXOS	NIVEIS DA AGENDA	DENTRO		FORA	
		VISÍVEIS	INVISÍVEIS	VISÍVEIS	INVISÍVEIS
Problema e Político	Governamental	(1) Presidente. (2) Membros do Legislativo.	X	(1) Grupos de interesse. (2) Partidos políticos. (3) Opinião pública e Mídia.	Grupos de interesse.
	Decisional	Cargos comissionados.	X	Grupos de interesse.	Grupos de interesse, acadêmicos e consultores.
Políticas	Setorial	X	(1) Tecnocratas de carreira ou indicados. (2) Assessores parlamentares.	Grupos de interesse (com menos frequência).	Acadêmicos e consultores.

**Quadro 1: Resumo ilustrativo dos participantes do processo decisório de agenda, segundo o modelo de Kingdon (2003).**

O entendimento dos fluxos no modelo de Kingdon torna a relação dos participantes no processo decisório mais substancial. Em relação ao fluxo de percepção do problema, o autor

busca distinguir, inicialmente, o que se entende por questão do que se entende por problema. Uma questão pode até assolar o decisor de políticas, mas a questão só se torna problema, quando se passa do ponto de incômodo para a ação, ou seja, quando se pensa em algo para resolvê-lo. Transcende-se de um estágio de percepção inerte para a percepção reativa, definindo o que se chama problema.

Eventos podem ser utilizados como canalizadores para o processo de percepção de questões como problemas. No caso desse estudo, um evento positivo para a incorporação do porto à agenda do Governo Estadual, talvez tenha sido a descoberta de minério, na cidade de Caetité. Esse evento acentuou uma questão existente, a falta de infraestrutura disponível, suficientemente necessária, para escoar a produção de minério, gerada por essa mina recém-descoberta. Um evento negativo seria a descoberta dos corais no local onde se pretendia construir o porto na Ponta do Ramo.

Como um evento não é suficiente, os indicadores estatísticos, em forma de anuários ou demais publicações, têm relevância na percepção de um problema, como, por exemplo, no nosso caso: os indicadores da balança do comércio internacional e os índices sobre a movimentação de carga em rodovias, portos e ferrovias. Assim, a interpretação e o acompanhamento desses indicadores seriam o *feedback* que também auxilia no alerta sobre um determinado problema: relatórios, queixas etc.

Sem embargo, seria relevante o entendimento do que Kingdon chama de símbolo. Talvez conceituar como paradigmas ou referências marcantes tornem essa categoria mais inteligível dentro do modelo do estudioso estadunidense. Um símbolo ou paradigma que afetaria positivamente a incorporação do porto à agenda seria a importância da multimodalidade na logística. Outro exemplo de paradigma, porém, com efeito negativo, seria a sustentabilidade com o ecoturismo. Os símbolos, ou melhor, a nosso ver, paradigmas, interagem com os indicadores e eventos e são interpretados no sentido de incitar a percepção para um problema.

A seguinte categoria explicativa desse fluxo seria o termo crise, um evento brusco que causasse comoção e necessidade de uma imediata ação. Nas entrevistas e nos materiais compilados pela pesquisa, a crise da vassoura de bruxa é colocada em evidência. Mas o que se chamam de crise da vassoura de bruxa, ocorrida na região, na década de 1980, na verdade, é algo mais de cunho estrutural e previsível, próprio de um contexto de atividade agrícola, fundada na monocultura do cacau semiescravista. Então, isso pode ser utilizado pelos empreendedores de

políticas com base em paradigmas que assim permita esse entendimento. No mínimo, é uma consideração polêmica e dúbia.

A definição de problema perpassa também por dimensões subjetivas, que Kingdon exemplifica como valores e o sentimento de comparação com outros países. Os valores fazem com que uma questão para uns, seja problema, e para outros, não.

Sem embargo, chama-se atenção para a importância da definição da categoria do problema para a decisão, a fim de que a percepção do problema não seja muito destoante. A confusão gerada, em não expor, claramente, um problema, pode-se tornar mais difícil de ser contestado. O importante seria não estar mal definido para quem empreende as políticas. O Porto Sul, entendido somente como porto de parceria público privado, tem consequências distintas, se for empreendido como porto privado ou como, unicamente público.

Orçamento é uma questão que também pesa no fluxo de percepção do problema. Quando se está em período de expansão dos gastos públicos, como foi no *new deal* nos EUA, a sensibilidade para os problemas se amplia, pois há pouca restrição para a execução. Por outro lado, quando não se passa por momentos de restrição orçamentária, tautologicamente, ocorre o contrário, os problemas ganham lista de prioridade e disputam o apertado recurso disponível.

Mas como o próprio Kingdon gosta de colocar: como é usual, o reconhecimento do problema não é suficiente por si só para colocar um item na agenda. Assim, seguimos para o fluxo da política, no qual forças políticas organizadas atuam em torno de um equilíbrio na formulação de agenda. Essas forças são resultantes da participação de grupos de interesses aqui já descritos e da sua permeabilidade no setor público. Propostas de políticas públicas são defendidas por atores para serem incorporadas à agenda governamental, com base em argumentos e consenso, quando um lado passa a ter maior acesso ao decisor de políticas e exerce maior pressão frente aos demais.

Assim, no entanto, é importante notar que, nesse fluxo, o que conta mais precisamente é a barganha realizada entre os participantes e a definição de interesses envolvidos na incorporação de um ponto à agenda. Portanto, esse fluxo está mais atrelado a participantes públicos, com pouco conhecimento específico e técnico na dimensão ampla da agenda. A barganha passa a ser realizada entre membros do Legislativo, grupos ligados à campanha eleitoral e grupos de interesse.

Com base no triângulo de ferro descrito anteriormente, composto por diversos participantes, dos diversos níveis de agenda, há políticas com menor disponibilidade para serem transformadas ou serem substituídas, ao formar uma clientela tradicionalmente acostumada com os benefícios dessa determinada política (Kingdon, 2003, p. 152). A partir do pressuposto de que a variável governo é significativa para implantar pontos na agenda, o chefe de governo e os altos cargos do Executivo passam a ser foco da atenção dos participantes, até aqui descritos. Nessa miscelânea de vetores direcionados por barganhas, as mudanças de governo representam pontos-chaves para se incorporar a política à agenda. Assim, a alternância do poder produz a necessidade da demonstração de novas políticas, seja resultante da campanha, ou devido ao apoio de grupos de interesse ou representantes legislativos. Diferente disso, nem sempre políticas novas são incorporadas, principalmente, quando encontram um triângulo de ferro para manter o *status quo*. Como traz Kingdon, com a citação de um entrevistado sobre os interesses pertinentes à construção civil: “Eles têm que arranjar alguma outra forma para continuar colocando concreto (p. 152)”.

Igualmente, a ação dos participantes, principalmente nesse fluxo, é constrangida por regras institucionais, que delimitam a capacidade e as arenas de atuação. O jogo político em torno da barganha defronta-se nas limitações legais. No nosso caso, o IBAMA, o MPF e MPE podem ser entendidos como participantes, atuando, negativamente, sob as alternativas levantadas pelos que advogam a construção do porto na ponta da Tulha. Nesse ponto, existiria uma transversalidade desse fluxo com o de políticas, pois a atuação desses órgãos implica em questões específicas da política: o local de construção do porto.

Dentro ainda do fluxo da política, é destacado mais um ponto a ser considerado pelo modelo, o humor nacional, aparentemente um termo vago e subjetivo, porém que pode ser entendido como, por exemplo, a aprovação do governo ou a popularidade do governador.

O fluxo político não é, também, autossuficiente para definir agendas, pois são necessários tecnocratas para que se concretize a lista de ações a serem adotadas pelo governo. É no fluxo de políticas, onde as ações são destrinchadas, e a ideia ampla, gerada, no fluxo político, ganha viabilidade. Nesse fluxo, o estudo de Kingdon ganha maior profundidade analítica e descritiva. As relações estabelecidas entre os participantes usuais nesse fluxo se estruturariam em algo similar a uma rede. Quanto mais específico o assunto, mais restrita a rede. A fragmentação em grupos mais restritos é ainda mais significativa nos transportes, segundo o estudo. Isso acontece

devido às subdivisões existentes em modais, em torno da regulamentação ou concessão, assim como se são de carga ou passageiro. Isso concentra ainda mais o poder decisório em torno de poucos. Essa percepção se torna ainda mais evidente, ao verificarmos a estrutura de mercado de empresas oligopolista das empresas transacionais exportadoras de commodities e o mercado de construção civil.

Segundo Kingdon (2003), nesse fluxo, a barganha não tem tanto peso e sim, o consenso, a persuasão e a disseminação de ideias. São as motivações identificadas nesse fluxo: interesses pessoais, valores ideológicos e o prazer pelo ramo de atuação. Para as propostas sobreviverem nesse grupo de invisíveis é importante ter viabilidade técnica. Os tecnocratas do estado, consultores e acadêmicos, atentos a esse movimento, tentam um lugar ao sol e para tanto, devem ter a percepção ideológica do órgão ou departamento no qual estão concentrados em atuar.

Em relação ao local de construção do Porto Sul, a empresa de consultoria e os tecnocratas envolvidos apresentaram uma alternativa que valoriza a redução de custo na construção da obra, em detrimento dos impactos socioambientais. Isso seria decorrente da ideologia presente no setor em busca da eficiência econômica. Por outro lado, em concordância com os valores ideológicos, não se pode deixar de perceber se as suas propostas acarretam custos políticos elevados ou se uma proposta ideologicamente alinhada não representa necessariamente a ausência do confronto de interesses.

Nesse modelo, a priori, nenhum fluxo é superior ao outro, nem são individualmente suficientes o bastante para explicar um processo decisório de definição de agenda. Eventualmente, esses fluxos convergem promovendo uma oportunidade para se imprimir uma política nas agendas, oportunidade essa denominada por Kingdon (2003) como *window* (janela). No entanto, mesmo se a janela estiver aberta, a incorporação da política não ocorre sem a ação do empreendedor, responsável por efetivar essa oportunidade. Ou seja, perceber e ao mesmo tempo agir na convergência dos fluxos para empreender a política possível que se pretende. Essa ação de aproveitar a janela chama-se “*coupling*” (acoplagem). Isso não quer dizer que a política será algo racionalizado e perfeitamente igual a como o empreendedor esperava, pois há um alto grau de complexidade, contingencialidade e imprevisibilidade.

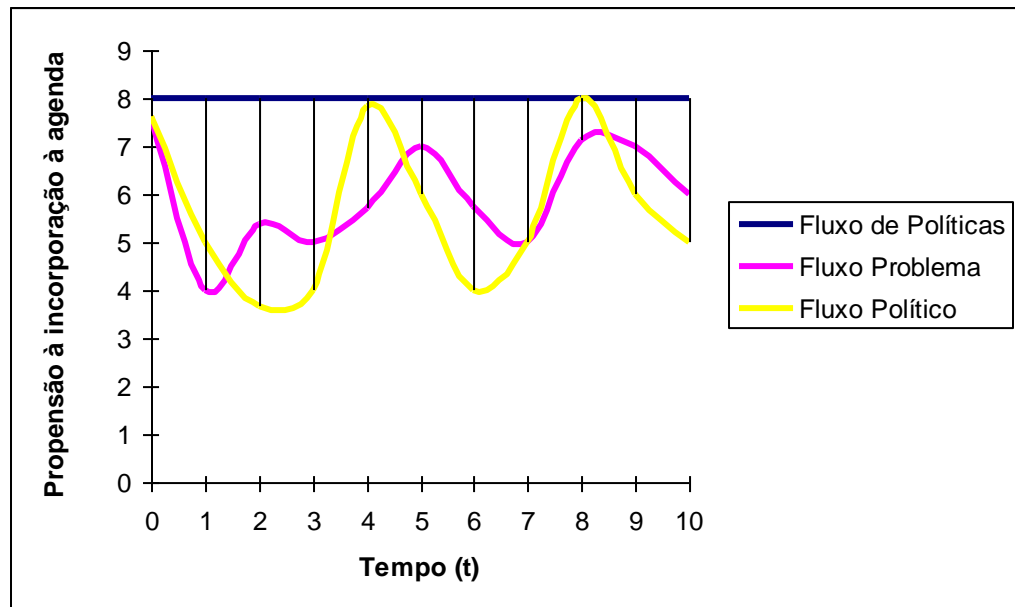


Gráfico 1: Representação ilustrativa do resumo da interpretação dos fluxos no modelo de Kingdon em função do tempo.

O gráfico 1, acima, representa a interpretação sobre os fluxos no modelo de Kingdon. Não é uma constatação numérica exata e sim, uma forma de ilustrar a descrição e a interpretação exibidas até aqui. Nesse sentido, nota-se que o fluxo de políticas apresentaria uma constância quanto à propensão à incorporação de uma política à agenda. Isso ocorreria porque é identificada uma disponibilidade consideravelmente constante de soluções possíveis de serem acopladas a um problema percebido e a uma condição política favorável (p. 117).

O fluxo de percepção ou identificação de problemas seria o mais inconstante, por ser fundado muito em condicionantes de caráter exógeno e subjetivo à ação dos participantes. Ao mesmo tempo, é possível grande proximidade a uma constatação numérica por ter indicadores como fonte de compreensão desse fluxo. O fluxo que representa o jogo político teria uma frequência nitidamente constante, porém com alterações pontuais acentuadas, para explicitar a importância da mudança de governo nesse processo, como entende Kingdon (2003, p. 168). De acordo com o gráfico, meramente figurativo, a janela poderia ser identificada no instante (t) 8, quando os fluxos apresentam a menor distância entre si.

Entretanto, para Kingdon, é possível reduzir essas incertezas inerentes a esse processo quando: o empreendedor reivindicar uma política com base em conhecimentos específicos bem fundamentados; possuir habilidade de convencimento; ter autoridade e capacidade legal;



construir conexões políticas sólidas; e contar com habilidade de negociação. Mas, sem dúvida, é imprescindível ter persistência. Pode haver mais de um empreendedor disseminado em níveis distintos da agenda. Nesse ponto sobre as capacidades do empreendedor, o autor deixa claro o devir presente no seu estudo.

Além do devir presente em Kingdon, talvez em concordância com o pragmatismo peculiar da cultura estadunidense, observada pelo próprio autor, outras críticas são cabíveis de serem realizadas em relação ao seu trabalho. Em Capella (2007), identificam-se as seguintes críticas levantadas em relação a este modelo: muito fluida e abstrata (ausência de relações mecânicas), baixa institucionalidade, muito focado no indivíduo e a interdependência entre os fluxos.

O próprio Kingdon entende justamente a importância dessa perspectiva fluida, no sentido de evitar o excesso de determinismo, como colocamos na citação inicial do texto. Ao contrário disso, ele próprio pondera a interpretação do seu modelo como algo demasiadamente aleatório. Seria um entendimento equivocado (Kingdon, 2003, p. 222).

O determinismo e a exigência de relações mecânicas são frutos da sua crítica sobre a racionalidade predicada ao Estado na definição e formulação de políticas, o que é inaceitável (p. 78). O mesmo no que diz respeito ao entendimento das relações entre os participantes sob a forte influência da hierarquia. Não que ele desconsidere a existência da coesão institucional ou por barganha de um participante sobre o outro, mas que uma política pensada em instâncias superiores não quer dizer necessariamente que são resultantes da ação direta desses sobre os tecnocratas. Essa instância tem sua própria dinâmica fundada, principalmente, no consenso e persuasão (p. 73). Assim, como o institucionalismo é algo importante na limitação dos participantes, a interdependência entre os fluxos é considerada pelo autor (p. 155, p. 227 e p. 229).

Ainda, a partir de inferências e como exemplifica Capella (2007, p. 108 - 109), os fluxos, assim como o autor já afirmava claramente e insistentemente, não são absolutamente independentes. Pode-se, antes mesmo de ocorrer a janela, observar a transversalidade existente entre os fluxos em duas dimensões. A primeira corresponde aos participantes por transitarem entre os distintos níveis de agenda e fluxos, como ocorre com os grupos de interesse. Ademais, o triângulo de ferro, por exemplo, permitiria a aproximação entre participantes lotados em fluxos e níveis de decisão distintos. Constroem-se, assim, intermediários recíprocos para espaços antes restritos. A seguinte dimensão são as categorias analíticas descritivas de cunho subjetivo como

valor, clima e símbolos. Embora estejam presentes em fluxos distintos, elas estão entrelaçadas. Afinal, o valor ideológico, a formação do clima e a identificação do símbolo, dissociados uns dos outros, não fariam sentido. Sem contar que a categoria valor está presente no fluxo de políticas e de problemas.

Provavelmente as críticas dos estudiosos concentradas sobre esse modelo sejam com base também nesse entendimento, mas é cabível, como sugere Capella (2007), incrementar o modelo com mais categorias intermediárias, as quais indicariam mais concretude e institucionalidade ao estudo.

Após esta breve apresentação das categorias desenhadas por Kingdon, e da possibilidade de leitura do processo decisório do Porto Sul, em Ilhéus, com base em seu modelo, esta dissertação pretende dar conta das questões levantadas com a seguinte estrutura, além da introdução:

## **2. Considerações sobre a relação entre decisão de agenda e portos.**

O objetivo desse capítulo consiste em evidenciar as variáveis relevantes apontadas pela literatura referente às políticas públicas de porto, contrastando-as com o modelo analítico disposto na introdução. Com isso, espera-se ser possível obter subsídios para a análise do processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda Estadual. Para tanto, adentrar-se-á em uma breve discussão sobre: os paradigmas tecnológicos; os modelos de concepção de portos possíveis; e o funcionamento dos portos organizados contemporâneos. Buscar-se-á, também, articular esta discussão com os principais estudos sobre o tema no contexto brasileiro. O capítulo segue estruturado da seguinte forma:

### **2.1. Paradigmas de Portos.**

### **2.2. Os modelos de organização dos portos.**

### **3.3. Breve panorama atual dos portos brasileiros e baianos.**

Ao final do desenvolvimento desse capítulo, puderam-se definir duas variáveis, identificadas como subsídios para continuar o trabalho, em torno do processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual: a relação direta entre os portos e a atividade produtiva existente na sua área de influência; e a relação política direta entre Governo Central e local, em

torno das definições das políticas de portos frente à permeabilidade dos participantes, formalmente, fora do governo.

### **3. A trajetória das políticas de portos da Região Litoral Sul nas agendas de governo.**

Nesse capítulo, buscou-se contextualizar, historicamente, a trajetória das políticas de portos da Região Litoral Sul (RLS), nas agendas de governo, tendo como fio condutor, o modelo analítico, proposto nos múltiplos fluxos e as considerações levantadas no capítulo anterior. Com base nessa contextualização, pretende-se extrair variáveis específicas do processo de políticas de portos relacionadas à Região Litoral Sul da Bahia para compor a análise do processo decisório da incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo da Bahia. Segue a disposição desse capítulo abaixo:

#### **3.1. Do Banco da Vitória ao Pontal: A inserção da região Grapiúna ao Comércio Internacional.**

#### **3.2. Malhado vs. Campinho.**

#### **3.3. A permanência do ocioso porto do Malhado na agenda do governo em pleno neoliberalismo.**

Ao final desse capítulo, com base no objetivo, delineado inicialmente, pode-se inferir que o processo decisório da incorporação de política de portos da região sul à agenda de governo apresentava comportamento distinto ao processo observado por Kingdon. O fluxo político não apresentava um comportamento constante. Havia modificações de governo e até de sistemas de governos abruptas. A quantidade dos participantes tinha certa restrição e os grupos pouco se modificavam. Já o fluxo de políticas não aparentava ter condições de delinear soluções capazes de atender aos problemas, ao mesmo tempo em que o fluxo de percepção de problemas tinha demandas constantes por soluções. A permeabilidade dos participantes, formalmente, fora do governo, era dada consideravelmente com base na barganha também, no delineamento das soluções.

### **4. Análise dos resultados encontrados**

Neste capítulo, pretendeu-se, com base nas entrevistas dispostas, analisar o processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual. Para tanto, contrastou-se as entrevistas

transcritas, compiladas e categorizadas, segundo o mapa analítico. Este mapa analítico é fruto da interpretação sobre o estudo de Kingdon (2003), da revisão da literatura referente às políticas de portos no mundo e no Brasil, realizada no capítulo primeiro, e da reconstituição da trajetória histórica do processo decisório de incorporação dos portos da RLS às agendas. O capítulo foi estruturado da seguinte forma:

#### **4.1 Percurso metodológico e a disposição dos dados**

#### **4.2 A percepção do problema**

#### **4.3 O jogo de interesses**

#### **4.4 O desenho da solução**

Portanto, ao final desse capítulo, perpassando pela análise dos três fluxos, pode-se afirmar que, o fluxo percepção do problema, o mais sensível ao modelo primário exportador, apresenta, dentre os três, maior convergência com a incorporação da política à agenda estadual. O fluxo jogo político converge com a janela para a entrada dos Portos Sul à agenda estadual, por conta do alinhamento existente entre o Governo Estadual e Federal, variável determinante na vitalidade políticas públicas de portos da região Litoral Sul. Ao mesmo tempo, esse fluxo sobre influência negativa do modelo primário exportador, ao apresentar, geopoliticamente, interesses contra a construção do porto. Já o fluxo referente ao delineamento das soluções técnicas é o mais fragilizado pela participação consistente tanto dos grupos de contestação, quanto dos organismos de controle institucional, o qual constrange a ação desregulamentada dos participantes. Sem embargo, nesse fluxo, o governo apresenta-se desprovido de credibilidade para sustentar as suas argumentações técnicas em favor da sua política.

### **Capítulo 5. Considerações finais.**

A partir da pergunta geral: como o Porto Sul entra para a Agenda do Governo Estadual? É possível afirmar, após a realização desse trabalho, que o processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo Estadual ocorre sob a influência direta do modelo primário-exportador e do alinhamento entre os Governos Estadual e Federal. No entanto, ao mesmo tempo, esse processo decisório ocorre seguido pela inédita contestação, realizada por grupos de interesses locais e pelo controle institucional, exercido pelos órgãos competentes. Estes últimos participaram significativamente tanto no fluxo jogo de interesses como no fluxo das soluções.

Essa dinâmica inédita rompe com a trajetória histórica dos processos decisórios de incorporação de portos da RLS à agenda estadual, quando os portos eram objetos de reivindicação e não, de contestação de grupos locais, bem como a participação de órgãos de controle institucional não era tão significativa e insulada de ingerências do Governo Executivo Estadual.

## **2. Considerações sobre a relação entre decisão de agenda e portos.**

## **2. Considerações sobre a relação entre decisão de agenda e portos.**

O objetivo desse capítulo consiste em evidenciar as variáveis relevantes apontadas pela literatura referente às políticas públicas de porto, contrastando-as com o modelo analítico disposto na introdução. Com isso, espera-se ser possível obter subsídios para a análise do processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual. Para tanto, o texto trará uma breve discussão sobre: os paradigmas tecnológicos; os modelos de concepção de portos possíveis; e o funcionamento dos portos organizados contemporâneos. Buscar-se-á, também, articular esta discussão com os principais estudos sobre o tema no contexto brasileiro.

### **2.1. Paradigmas de Portos.**

De acordo com a perspectiva teórica de Furtado (2000) e Pedrão (2009), entende-se que as políticas públicas de transporte seriam refração da interação do espaço territorial de uma região com o Comércio Internacional resultante da reprodução do modo de produção capitalista. A partir desse entendimento, considera-se que os vínculos estabelecidos no Comércio Internacional entre regiões e entre atores políticos são historicamente sustentados pelo alto grau de modernização, alcançado por países desenvolvidos tecnologicamente e hegemônicos no centro da Geopolítica Internacional. Logo, as políticas públicas desenhadas nas regiões periféricas estariam suscetíveis ao desequilíbrio gerado por essas condições históricas.

No caso da América Latina, Furtado (2000, p. 97-100) identifica três tipos de infraestruturas de transporte, correspondentes às atividades produtivas primário-exportadoras, presentes no continente até meados do século XX: minério, produtos agrícolas tropicais e subtropicais. A primeira atividade exige infraestrutura específica para o seu transporte, no qual não abria possibilidade para ser utilizada por demais atividades produtivas. Seria assim, composto por ferrovias e portos, voltados, unicamente para o minério tal, como é no Chile, Bolívia e Peru. Já a atividade ligada à exportação de produtos agrícolas tropicais seria uma matriz de transporte limitada ao litoral concentrada no escoamento, via portos, sem uma integração ampla e diversificada. Países como Brasil<sup>15</sup>, Equador, Colômbia e Venezuela seriam exemplos. A terceira tipologia corresponderia à exportação de produtos agrícolas de climas temperados, tais como o trigo, na qual a infraestrutura de transporte seria mais completa, densa e difundida com

---

<sup>15</sup> Nesse ponto seria mais a parte costeira do Nordeste do país.

maior capacidade de integração e provida de tecnologia mais sofisticada. A Argentina, o Uruguai e o Sul do Brasil poderiam ser enquadrados nessa caracterização.

Frente a essa concepção da **inter-relação** entre o modo de produção e a **infraestrutura** de transporte presente na escola cepalina, há trabalhos como o de Gary Fromm (1968), que predicam importância ao transporte como indutor por si só, das atividades econômicas, e não como refração ao modo produtivo capitalista. Segundo Slack e Starr (1999, p. 196), ao longo desse período, essa observação pode ser também destacada, especificamente, em relação ao transporte marítimo, nos trabalhos de Ullman (1943), Morgan (1948), Patton (1958) e Weigand (1956).

Esta segunda concepção obteve influência em políticas fomentadas pelo Banco Mundial e difundidas por autores com influência no governo central brasileiro como Mello (1984) e Barat (1979), ao longo do Governo Militar. Independente da escola teórica, a instalação de portos como peça fundamental para desenrolar as relações comerciais entre países é consenso, como podemos observar na definição sucinta de Sousa (1997, p. 64): os portos constituem um elo fundamental da cadeia de produção-transporte-distribuição.

Com base nas mudanças tecnológicas e organizacionais ao longo do século XX, Cocco e Silva (1999) levantaram algumas diferenças frente aos dois paradigmas de concepção de portos: um, na era industrial e o outro, na era pós-industrial. Estes seriam correspondentes aos paradigmas tecnológicos do modo de produção capitalista. Antes desses dois paradigmas, os portos não teriam uma ingerência tão presente dos governos e da atividade industrial. Eram organizados e concebidos com base em condições naturais, como baías, e articulados diretamente com a sociedade local que compunha a cidade portuária. A história das cidades se confundia com a dos portos.

O primeiro paradigma, que se refere à era industrial, remete ao período pós-guerra, sob o pano de fundo do pleno emprego, no cume de conquistas sociais, concedidas pela Social Democracia Europeia e pelo Fordismo estadunidense, frente à bipolarização política com a União Soviética (HIRST, 1998; COCCO e SILVA, 1999). Nessa conjuntura, os Estados do bloco capitalista alocaram grandes investimentos em construções, assim como, sobrepuseram-se à administração dos portos, aos poderes locais com modelos institucionais, centralizados no Governo Federal. A exploração era monopólio dos Estados, a iniciativa privada era limitada às operações específicas de movimentação de carga. Os portos não apresentavam flexibilidade, quanto aos tipos de cargas operacionalizadas, o que remetia ao modelo Fordista de produção



setorizado das indústrias. Esse modelo industrial levou à fragmentação de canais de gestão pública em conjunto com as cidades. Os portos eram destinados a atender centros industriais específicos (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Os investimentos no porto passam a ser vistos como uma condição *sine quo nom* para o desenvolvimento local (SLACK; STARR, 1999, p. 198).

No Brasil esse paradigma pode ser em parte, evidenciado com a criação do Holding Petrobrás (Empresa de Portos Brasil S.A.)<sup>16</sup> e do GEIPOT (Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transporte)<sup>17</sup>. A partir da década de 60, ocorre um processo de modernização dos portos sob a batuta do Governo Federal, formado por um corpo burocrático tecnicamente qualificado. A prioridade nos investimentos foi dada de acordo com os corredores de exportação: os portos eram específicos para cada tipo de atividade econômica. No sudeste, concentraram-se inversões em infraestrutura portuária, voltada para a indústria siderúrgica, metalúrgica, petroquímica e química. O intuito foi romper com o modelo primário-exportador vigente até então. Esta visão concebida sob o projeto do “desenvolvimentismo nacional” foi fundada na importância do transporte como indutor de modernização por si só (GOULARTI, 2007; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). O resultado foram portos sem uma relação orgânica com a comunidade local como descreve Monié e Vidal (2006, p. 980): o porto foi transformado em mero substrato físico que possibilitava um conjunto de operações industriais, de transporte e de distribuição. Este processo modernizante ficou circunscrito às atividades produtivas industriais locais, principalmente, na região sudeste do País. As políticas sociais ficaram à margem dessas intervenções (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999).

De uma forma geral, a era Pós-industrial se inicia na década de 1980, liderada pelos principais portos da Europa, América do Norte e Ásia (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; SLACK; STARR, 1999). Esse tema, acerca das forças exercidas no delineamento dos modelos de concepção de portos, clarifica-se ao prestarmos atenção para o que Thompson e Hirst (1998) apontam sobre o resultado da liberalização e a integração financeira que, atreladas à redução de barreiras comerciais no cenário internacional, como facilitadora para a aquisição e a

---

<sup>16</sup> Empresa de capital misto criada pelo governo militar em 1974 com a intenção de melhorar a integração do sistema portuário nacional com mais flexibilidade que administrava as Companhias das Docas estaduais (GOULARTI FILHO; 2007).

<sup>17</sup> Foi criado em 1965, com apoio técnico da Organização das Nações Unidas no Governo Militar, tinha como pretensão pensar as políticas de transporte de forma integrada, no qual se destacou o estudo dos Corredores de Exportação com o objetivo de facilitar, assegurar e aumentar o fluxo de mercadorias exportáveis na agricultura, mineração e siderurgia (GOULARTI FILHO; 2007, p. 477).

fusão de empresas, confere um caráter oligopolista às estruturas de mercado, experimentado, com maior intensidade, a partir da década de 80.

Sem embargo, a maior participação no comércio internacional de Países asiáticos e do Leste Europeu, principalmente da Rússia, da Índia e da China, influenciam o aumento dos preços de *commodities* e a intensificação da produtividade dos bens manufaturados, ao mesmo tempo em que promove maior acirramento na competitividade. Os governos dão suporte às empresas que, para obter maior êxito e para ampliar o seu espaço, frente ao mercado internacional, reduzem custos em setores, como o da logística do transporte (DRUVOT; MAGALHÃES, 2006). Assim, as políticas públicas de infraestrutura de transporte são desenvolvidas por Estados que dependem justamente das relações comerciais, políticas e da autossuficiência infraestrutural para o melhor desempenho da atividade econômica. Essa condição intensifica as posições assimétricas de negociação entre governos regionais e empresas transnacionais (FURTADO, 2000). A competição entre os atores internacionais, como Empresas Transnacionais e Governos, frente ao Comércio Internacional, no âmbito do transporte marítimo, passa a ser travada em basicamente duas dimensões: tecnológica e geopolítica.

Ainda nos anos 80, difunde-se o uso do *container*. Antes, as cargas eram transportadas em embalagens próprias e individualizadas, o que demandava o trabalho manual e mecânico para compartimentos reduzidos de carga, tais como caixas, túneis e sacos. Com o *container*, foi possível consolidar essas cargas em uma unidade a qual permite a transposição ágil a baixo custo e totalmente mecanizada, operada somente por operadores de empilhadeiras e guindastes específicos. Sem desconsiderar a ampliação da capacidade de carga dos navios específicos para *container* bem como a ampliação da capacidade de operação dos portos (SLACK; STARR, 1999, p. 199; MONIÉ; VIDAL, 2006).

A produtividade dos portos que adotaram essa tecnologia aumentou indiscriminadamente, com ganhos em custo e segurança. Possibilitou a intermodalidade com mais agilidade, ou seja, a mudança da carga de um modal de transporte para o outro, de forma unitizada. Um vagão e um caminhão podem ser carregados de uma única só vez, por meio de um *container*. Essa inovação tecnológica, além das telecomunicações, permitiu atender e possibilitar, ao mesmo tempo, a demanda crescente do comércio internacional (SLACK; STARR, 1999, p. 199; MONIÉ; VIDAL, 2006). Nesse ínterim, o conceito de logística, termo utilizado nas forças armadas, é incorporado ao âmbito empresarial (BRAGA, 2008, p. 69-72). É a guerra do comércio internacional.

A geopolítica, também, não ficou circunscrita à questão bélica, como fora na Guerra Fria. Passa para além da conquista de territórios físicos, para a conquista de mercados. Os portos desempenham nessa dinâmica, como já foi colocado, papel fundamental. Cada porto possui uma área de influência, *hinterlândia*, e estes passam a competir geopoliticamente por essas áreas. Quanto mais carga, menor é o custo de escala e maior será sua capacidade de ampliação e arrecadação de divisas. A atividade portuária sob a concepção da logística, antes relegada ao segundo plano às despesas do estado, passa a ser uma prestação de serviço sofisticada e altamente lucrativa (MONIÉ; VIDAL, 2006).

A partir dessa dimensão, abre-se a perspectiva para dois modelos divergentes: a) O *hub port*, o qual estaria em conformidade com a política neoliberal articulada às grandes empresas transnacionais e aos grandes armadores; b) e o segundo tipo, portos regionais, mais integrados à cidade e articulado ao seu desenvolvimento endógeno (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999).

O *hub port*, segundo os autores, desterritorializado da cidade, seria um centro logístico intermodal concentrador de cargas. Esse modelo estaria desatrelado da atividade econômica, da região na qual se instala, funcionando como uma Empresa Transnacional de serviços logísticos, pois o porto é operado por empresas de navegação, as quais estão imiscuídas em estrutura de mercado oligopolista (MONIÉ; VIDAL, 2006). De acordo com Lacerda (2004), os portos concentradores de carga (*hub ports*) se encaixam nessa estrutura de mercado, ao serem operados, muitas vezes, por empresas de navegação que vêm passando por uma série de fusões e verticalização das suas atuações. Para o provimento desse modelo é necessário uma desestatização da sua exploração e construção com um modelo de gestão e administração, inversamente proporcional ao da era industrial. Nesse modelo se persegue a eficiência da logística para atender ao fluxo do comércio internacional com o menor custo possível. Segundo Monié e Vidal (2006, p. 984) esse modelo é extremamente popular nas instâncias que formulam políticas públicas no setor portuário.

O segundo modelo traz divergência ao *hub*, ao propor a integração do porto com as indústrias locais, incentiva o desenvolvimento local e regional, ao buscar restabelecer uma relação mais orgânica com a cidade, no qual está inserido. Além de atender ao fluxo de comércio em paralelo, agregar-se-ia e ampliar-se-ia o setor de serviço à atividade produtiva material. Assim, para Cocco e Silva (1999, p.21) e Monié e Vidal (2006, p. 985), esta última opção seria a

mais adequada para o planejamento das infraestruturas portuárias, diretamente associadas às políticas de desenvolvimento local, municipal e/ou estadual.

Monié e Vidal (2006, p 984) identificam além do *hub port* e do porto mais localmente orgânico, outro tipo de tendência a ser realizado a partir desse novo paradigma, exemplificado pelo porto de Santos e Rio de Janeiro. Seriam portos de grande capacidade, mas sem a significância necessária para serem considerados *Hub Port*. Embora busquem flexibilidade convergente ao *hub* com a privatização das atividades portuárias, não alcança este status nem discute a natureza do porto. Ao mesmo tempo, permanecem desconexos à *urbis*, na qual se localiza como fora na era industrial, e foca-se na discussão sobre a qualidade dos serviços prestados, com base em parâmetros relacionados ao desempenho operacional.

Já Slack e Starr (1999), dentro da concepção mais operacional, destacam que os portos têm limitações como vetor de “desenvolvimento regional”. Investimentos vultosos realizados para aparelhá-los e ampliar a suas capacidades não seriam garantia de desenvolvimento, contudo, a questão não seria a escala da capacidade operacional do porto e sim, a sua qualidade na prestação de serviços para a região local. A ideia seria concentrar-se na construção de um hub e construir portos menores que alimentariam este porto maior e preservariam a eficiência e a flexibilidade operacional, provenientes do paradigma pós-industrial nos serviços ofertados localmente.

A existência de um porto com uma *hinterlândia* de grande porte e qualitativamente rica, com a movimentação de produtos com alto valor agregado, implica na ampliação de recursos adquiridos. No entanto, conforme o porto é concebido, esses recursos podem ser destinados à região, ao qual ele é inserido ou não, a depender da sua relação com o local. O porto pode ser público, privado, dos governos municipal ou federal, etc. Portanto, consta nas políticas públicas de porto a disputa pelo delineamento de como e qual *hinterlândia* esse porto pode possuir.

## 2.2. Os modelos de organização dos portos.

Como discutido acima, os paradigmas de construção de portos são permeados por interesses divergentes. O *hub port* tem maior eficiência com um modelo de organização que promove maior participação do setor privado, em contrapartida o porto mais articulado com o desenvolvimento regional necessita de uma maior participação pública (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Os modelos de organização apresentaram modificações ao longo dos

anos e foram se adequando aos paradigmas de portos. Acerca da participação do setor privado nos portos, a literatura destaca basicamente quatro modelos dados em escala progressiva de privatização: *service port*, *tool port*, *land lord port*, *full privatized port*.

Antes de detalhar cada modelo, é importante entender que um porto é basicamente constituído pela infraestrutura e superestrutura. A infraestrutura é composta pelas obras relacionadas com o acesso ao porto: a) as vias de comunicação terrestre e aérea que o ligam a sua área de influência; b) obras para atracação das embarcações (píer, dolfin, etc.); c) as vias de acesso marítimo que o ligam ao exterior (canal de evolução, quebra-mar, etc.). A superestrutura condiz às instalações que permitem o bom funcionamento da operação portuária, como *portainers*, gruas, esteiras etc. Os portos, atualmente, podem atender a diversos tipos de navios, a depender da sua carga que pode ser graneis sólidos e líquidos, containeres e veículos. A operação portuária é precisamente a atividade de carga e descarga de mercadoria realizada pela estiva, a qual também se modifica de acordo com o navio e o tipo de carga. A administração portuária é composta pelas atividades de gestão e fiscalização do porto organizado e sua interlocução com a sociedade.

Com base no que foi discorrido até então e de acordo com Goldberg (2009, p. 82) e Oliveira (2000), pode-se identificar, frente aos modelos de organização portuária, os seguintes grupos de influência: os operadores portuários, o poder público, os trabalhadores, e os usuários. Estes últimos são compostos por quem utiliza os serviços do porto, como exportadores e importadores, e pelas empresas de navegação. Mas, de acordo com o tipo da organização, tem-se também: o operador, a empresa de navegação e o usuário, os quais podem concentrar as funções supracitadas, como é o caso de empresas de petróleo. Assim, como há também a possibilidade de o operador e a empresa de navegação se verticalizar, tendência das empresas de navegação que convergem com o modelo *hub port*. A outra possibilidade consiste na fusão de papéis entre o usuário (importador/exportador) e o operador, caso da empresa automobilística Ford na Bahia. Pode-se, também, cogitar na capacidade da empreiteira construtora do porto ser a responsável pela exploração, como no caso da recém- inaugurada empresa de exploração de infraestrutura de transporte, a OdebrechtTransport, dentre outras empresas desse tipo.

Retomando aos modelos de organização portuária sobre o prisma do seu paradigma de concepção, de interesses e atores beneficiados, tem-se em um extremo o *service port*, com participação nula da iniciativa privada. Todas as atividades e instalações são de responsabilidade

do poder público. Logo, esse modelo não beneficia os operadores portuários, os quais ficam impedidos de atuar, assim como interrompe a estratégia das empresas de navegação e dos usuários em verticalizar as suas atuações. Quanto aos trabalhadores, tendem a ser beneficiados por terem relações de trabalhos estabelecidas com maior regulamentação e garantias. O poder público, por um lado, fica susceptível a maiores gastos, porém, tem maior controle sobre a operação dos portos. Esse modelo condiz com o paradigma da era industrial de concepção de portos e vem sendo pouco empregado na atualidade.

O *tool port* é o segundo modelo no grau de privatização de porto. Diferencia-se do anterior, somente na questão relacionada à operação portuária. O provimento da infraestrutura, da superestrutura e da administração portuária é realizado pelo poder público. Sendo assim, as empresa de navegação e usuários podem verticalizar as suas ações por meio de concessões ou autorizações em condição exclusiva ou não, da operação portuária. O poder público, também, pode conceder área destinada à operação portuária para outras empresas.

Como estágio seguinte, tem-se o *LandLord Port*, no qual a infraestrutura, a superestrutura e a operação portuária são de responsabilidade da iniciativa privada. Essa modalidade pode ainda, conter maior nível de privatização se for do tipo *Private LandLord Port* que também tem como responsabilidade a administração do porto. Esse modelo é interessante para a concepção dos *hub ports* privatizados. As empresas de navegação e os usuários, com esse modelo, podem verticalizar consideravelmente a sua atuação e obter eficiência econômica devido à economia de escala. No entanto, aponta para a redução do poder de negociação dos trabalhadores do porto, assim como de terceiros usuários no valor das tarifas. O poder de fiscalização e de controle do poder público são reduzidos.

O *Fully Privatized Port*, como extremo em relação ao *service port*, é completamente privatizado. Além de possuir o alto grau de concentração de funções, em um único grupo de influência, tem como característica, a possibilidade de ter a propriedade da terra e dos ativos, ou seja, das instalações e equipamentos. No modelo anteriormente citado, a propriedade da terra é outorgada por concessão, pelo Estado, em um prazo médio de 35 anos, assim como os investimentos na superestrutura são revertidos para o Estado. Tanto nesse modelo, como no anterior, há uma maior autonomia do setor privado na formulação dos projetos de construção.

MODELOS	ATRIBUIÇÕES					PARTICIPANTES FAVORECIDOS	INTERESSES	GRAU DE PRIV.
	Infra.	Super.	Op. Port.	Adm. Port.	Prop. Ativos			
<b>Service Port</b>	Pública	Pública	Pública	Pública	Pública	Poder Público Trabalhadores	Influência pol. Dir. trabalhistas	0
<b>Tool Port</b>	Pública	Pública	Privada	Pública	Pública	Poder Público Operadores Port.	Influência pol. Verticalização	1
<b>Landlord Port</b>	Pública	Privada	Privada	Pública	Pública	Poder Público Operadores Port. Usuários	Verticalização	2
<b>Private Landlord</b>	Privada	Privada	Privada	Privada	Pública	Operadores Port. Usuários	Verticalização Autonomia	3
<b>Fully Privatized</b>	Privada	Privada	Privada	Privada	Privada	Operadores Port. Usuários	Verticalização Autonomia	4

Quadro 2: Resumo dos modelos de organização portuária e desdobramentos políticos.

Fontes: Oliveira (2000); Goldberg (2009).

No caso brasileiro, até a promulgação da lei 8.630 de 1993, conhecida como lei de Modernização dos Portos, só era possível um modelo mais próximo ao *Service Port*. A partir dessa lei, ampliou-se a possibilidade para o *Land Lord Port*. No entanto, em paralelo, desde o Governo Militar, era possível o Terminal de Uso Privativo (TUP), algo próximo ao *Private Landlor*, mas com a limitação de só poder movimentar 30% de cargas de terceiros, sem o caráter regular. Esse modelo é bastante difundido no país e corresponde à movimentação das grandes empresas da indústria química (Petrobrás), mineral (CVRD) e de celulose (Aracruz e Veracel) (PORTO, 2009). Com o decreto 6.630/ 2008, todos os tipos de organização, presentes na tabela acima, passaram a ser possíveis no modelo.

Para entender como o poder público pode influenciar na concepção de portos, Goldberg (2009) identifica dois níveis de atuação. O primeiro nível corresponde ao do governo no delineamento de políticas públicas e regras para o setor de forma geral: definem-se planos de outorgas e construção de portos; identificam-se os modelos possíveis de organização dos portos e de contratos de adjudicação; traça os procedimentos pertinentes à preservação ambiental. Conforme o país, esse nível de atuação do governo pode ser assumido de forma descentralizada pelos Estados e até municípios. O outro nível de atuação do poder público se dá localmente.

Remete-se às atividades ligadas, mais restritamente, à Autoridade e Administração Portuária<sup>18</sup>, que podem ser Federal, Estadual e Municipal. Assim como há a possibilidade da criação de conselhos formados por entes da sociedade como um todo, que atuam como Autoridade Portuária.

A Lei de Modernização dos Portos também apresentou significativa relevância nesse aspecto. As atribuições em relação aos níveis, tanto macro, quanto micro, destacados por Goldeberg (2009), passaram também a ser responsabilidade dos estados e municípios. A Autoridade portuária continua e é realizada pelo poder público, mas agora, pode ser composta por entes estaduais e municipais, diferentemente, de antes do decreto 6.630/08, quando só poderia ser o Governo Central. Foi também criado o Conselho de Administração Portuária (CAP) para atuar junto à administração portuária e autoridade portuária, além de evitar concentração de poder em um único ente.

Segundo Goldberg (2009), a maior possibilidade de descentralização favorece os investidores privados. Estes podem ter mais autonomia, principalmente no nível local de atuação do poder público, pois remeteriam às instâncias de governo, mais próximas aos problemas locais e acessíveis, diferentemente de um órgão central federal que encontra maior dificuldade de percepção das nuances regionais. Por outro lado, o excesso de descentralização pode significar maior exercício de poder econômico da iniciativa privada, frente aos Estados e Municípios, bem como a própria falta de preparo no corpo burocrático desses entes governamentais. Como destaca Marques (2000, 2001) pode haver maior influência do jogo político em órgão pouco insulado, resultante desse corpo burocrático, carente de capacidade técnica.

No entanto, para conter o excesso de autonomia e poder econômico do setor privado na Administração e autoridade Portuária, há o papel desempenhado pelas agências. As agências podem cumprir tanto papéis no nível geral como no local. O grau de eficiência e insulamento dessas agências frente aos governos e à iniciativa privada podem ser analisadas com base em De Paula e Avelar (2008) sobre as experiências regulatórias da ANTT e ANTAQ. Neste estudo, foram considerados: a concepção original e ausência da coordenação; herança do corpo burocrático; influência política; orçamento; desempenho das empresas reguladas. Em relação à

---

<sup>18</sup> Autoridade Portuária não se confunde com Administração Portuária. O primeiro é responsável pela fiscalização e regulamentação das atividades desempenhadas no porto em conjunto com órgãos anuentes às questões de segurança nacional, sanitária e fiscal etc. A administração Portuária é regulada e fiscalizada pela Autoridade Portuária e responsável pela organização das atividades atreladas aos serviços portuários, assim também como pode compor a Autoridade Portuária.



ANTAQ, o estudo aponta para problemas na coordenação de políticas de transporte. A ideia inicial era a da criação de uma única agência para os transportes como um todo. A independência política foi prejudicada por permitir o diretor ser indicado e não, de carreira. O Orçamento, no período estudado, apresentou declínio frente às demais agências. Por fim, as agências de transporte no Brasil apresentam acentuada influência política em contraste com a necessidade do insulamento técnico para a formulação de políticas públicas, em longo prazo, como são características das políticas de infraestrutura de transporte.

Para Goldberg (2009), a ingerência política sobre a agência foi ampliada, a partir do decreto 6.630/2008, ao atrelá-la à Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Portos (SEP). Assim, a agência teve seu poder de atuação no nível macro, reduzido com a aprovação da autorização para a construção de novos portos públicos. Além de que, o Secretário da SEP passou a ter status de Ministro. Na figura, a seguir, está disposto o organograma dos órgãos, autarquias e instituições públicas, atuantes no setor portuário.

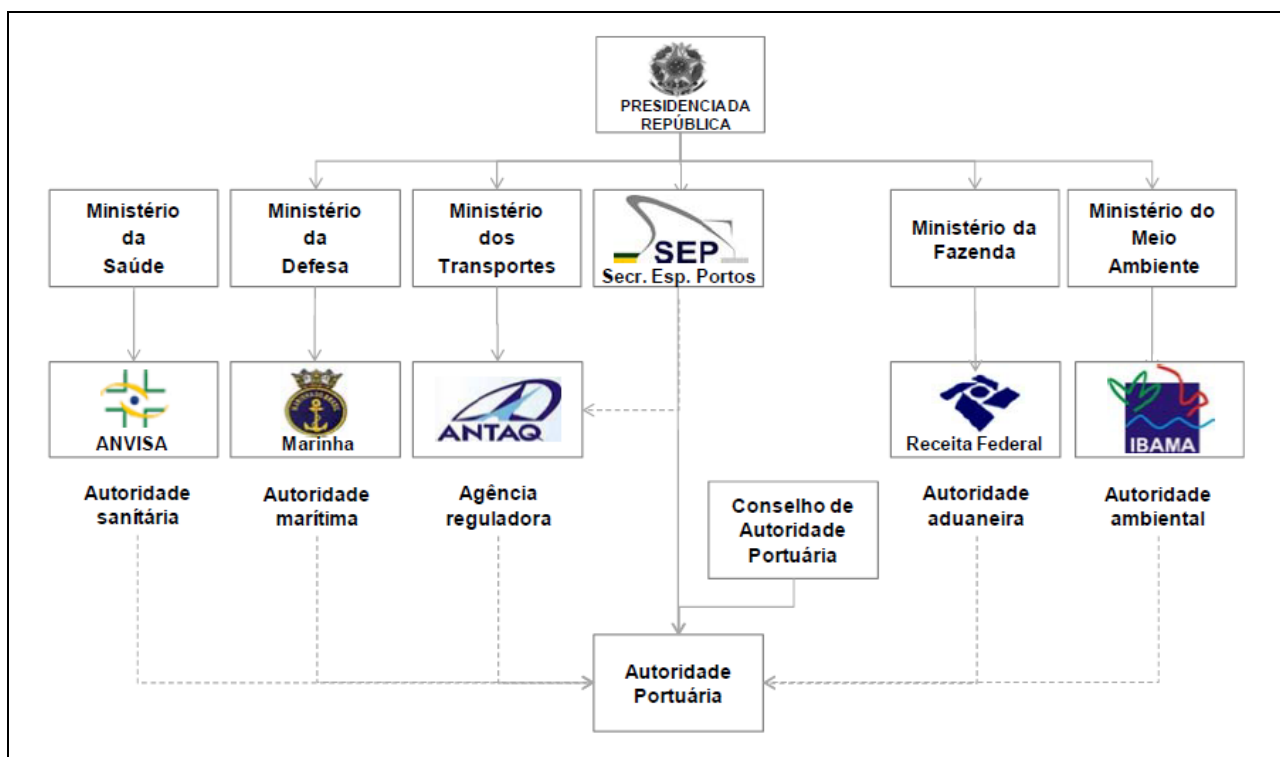






Figura 4: Organograma dos órgãos relacionados às políticas públicas de porto.

Fonte: Extraído de Goldberg (2009, p. 79).

A partir do decreto 6.630/2008, no que compete a construção de TUPs, caso do objeto aqui estudado, destacam-se as partes interessadas, a ANTAQ, a SEP, o IBAMA, a Marinha e o poder público municipal. Estas instituições atuam ao longo desse processo decisório, que conta

dos seguintes estágios: Documentação, Autorização e Construção e Exploração como está disposto na figura abaixo, elaborada por Goldeberg (2009, p. 109):

<b>Implantação de um terminal de uso privativo</b>			
	<b>Documentação</b>	<b>Autorização e construção</b>	<b>Exploração</b>
<b>Interessado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrega da documentação de habilitação técnica e jurídica necessários ao recebimento da autorização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contratação ou abertura de licitação para uma empresa fazer a construção do terminal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encaminhar mensalmente as informações referentes à movimentação de cargas à ANTAQ</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Outorga de autorização para construir e explorar o terminal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Termo de Liberação de Operação</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dá aval à autorização</li> </ul>	
 Ou órgão ambiental competente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissão da LP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissão da LI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissão da LO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parecer favorável à instalação e à segurança da navegação</li> </ul>		
<b>Poder Público Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manifestação favorável sobre a construção e exploração do terminal com base no Plano Diretor Municipal</li> </ul>		

Quadro 4: Quadro- resumo do processo decisório racional-legal, institucionalizado de concepção dos portos no Brasil.

Fonte: Extraído de Goldberg (2009, p. 109).

Observa-se que a ANTAQ fica submissa ao aval da SEP. Bem como, destaca-se a proeminência da participação do IBAMA ao longo de todo o processo. São exigidas três licenças: a Licença Prévia, na qual são realizados o EIA e o RIMA, que define as medidas de mitigação e compensação; a seguinte é a licença de Instalação, na qual se observa se a construção está sendo seguida de acordo com o que foi proposto na LP; por fim, há a licença de Operação, que corresponde à adequação presente na LP e na LI para o TUP passar a funcionar. Segundo Goldberg (2009, p. 93), a primeira licença é a principal e a mais demorada para se obter.

Além do TUP, é importante se ater ao processo de concessão de novos portos organizados, correspondente ao objeto do estudo aqui realizado, podendo as partes interessadas ser privadas ou públicas, como U.F.s e municípios. Além do IBAMA, da ANTAQ, da SEP, há a participação do TCU, na fiscalização do edital e demais documentos pertinentes ao processo. À participação da ANTAQ, compete a avaliação e a aprovação do projeto e da licitação, bem como,

na autorização dos estudos de viabilidade. No processo licitatório dos portos públicos, a agência é responsável pela elaboração do edital e do contrato, bem como, por sua realização e fiscalização. A SEP dá o aval às ações da ANTAQ e fica responsável pela declaração de utilidade pública para desapropriação, após a realização dos estudos e projetos, assim como, da LP. Em relação aos TUPs, é necessária somente a autorização, emitida pela ANTAQ (GOLDBERG, 2009, P. 115-117).

Essas modificações institucionais brasileiras teriam surgido como resposta ao novo paradigma de concepção dos portos. No entanto, o consenso é de que essas modificações não apresentam capacidade de solucionar o paradoxo no qual o Brasil está imerso, frente à questão portuária. Segundo Cocco e Silva (1999), por meio do discurso do “custo Brasil”, advoga-se a eficiência do setor privado, frente ao público, principalmente, no âmbito portuário, mas, ao mesmo tempo, é do setor público que se requisitam os investimentos volumosos para proceder à modernização dos portos brasileiros. Desse modo, não haveria uma participação efetiva da iniciativa privada com recursos financeiros. Para Porto (1999), esse conflito não seria particular ao Brasil, estendendo-se aos outros países, inclusive, países europeus, como Inglaterra.

A lei 8.630/93 nada teria a acrescentar nesse intuito, nem mesmo em relação às duas tipologias de porto, sob o paradigma pós-industrial: *o hub* e o orgânico. O único consenso em torno desse novo arranjo institucional é o descontentamento. Em extremos opostos, existem acadêmicos que criticam, veementemente, o novo arcabouço institucional, por não promover a competitividade intra e entre portos, a qual elevaria a qualidade do serviço, e, na outra ponta, estão aqueles, que veem na lei, uma submissão exacerbada ao neoliberalismo.

Goldberg (2009) se apresenta concentrado na busca pela eficiência logística, chefiada pelo setor privado, na modernização dos portos, no qual, para ele, esse arranjo institucional não apresenta segurança significativa para os investidores, devido à falta de clareza no processo de concessão e na relação com os trabalhadores. Do outro lado, está Oliveira (2000), que nega a existência do novo paradigma de concepção de porto, no qual a lei estaria totalmente atrelada aos desejos da iniciativa privada, que tirou os direitos dos trabalhadores portuários. Como meio termo, pode-se apontar para Porto (1999) e Monié e Vidal (2006). Estes também tercem críticas ao arcabouço institucional atual, ao compreenderem que não promove uma composição política mais estreita na relação entre a autoridade e administração portuária com a realidade local. Fica a

discussão prioritariamente pautada na eficiência produtiva dos portos em nível macro. Não há articulação com as atividades econômicas, questões sócias e o manejo ambiental local.

Porto (1999), assim com Goldberg (2009), propõe o modelo *Land Lord Port* como a melhor solução a ser adotada para solucionar esse impasse entre o público e o privado,

O macro e o micro, para Monié e Vidal (2006), o CAP, na prática, não resolvem os impasses, no entanto, estes autores expõem o exemplo de Itajaí, porto público municipal, como um porto brasileiro que caminha para uma proposta mais equilibrada na relação entre o Comércio Internacional e a dimensão local.

### 2.3 Breve panorama atual dos portos brasileiros e baianos.

Conforme pode ser observado nos anexos V e VI, o porto de Santos é o principal porto do país. É o único porto considerado nacional, segundo pesquisa do IPEA (2009). A sua área de influência alcança dezesseis estados, como pode ser observado. A movimentação de cargas nesse porto abrange todos os setores da economia brasileira. Em seguida, há o porto de Paranaguá, mais específico na movimentação de granéis sólidos, como grãos e carnes, ambos os produtos destinados à exportação. Também é considerado de grande porte, devido ao volume financeiro e de carga movimentado. Mas além de veículos automotores importados, não há uma diversidade na sua movimentação, e o valor agregado da mercadoria ali movimentada é considerado médio. A sua área de influência, *hinterlândia*, compreende todo o Sul, parte considerável do Sudeste, com exceção do RJ e ES, e no Centro-Oeste só não atende ao estado de Tocantins. No Norte, a *hinterlândia* do Paranaguá abrange Acre e Rondônia. Por fim, dentre os três principais, está o porto do Rio de Janeiro que, distintamente de Paranaguá, movimenta cargas de alto valor agregado, proveniente prioritariamente do Sudeste, principalmente MG. No entanto, o seu volume total movimentado e a sua área de influência são menores que os portos anteriores. O porto de Itajaí, apontado como exemplo de porto bem articulado com o poder local por Monié e Vidal (2009), segue de perto, o porto do RJ, que perde somente no quesito participação no comércio exterior.

No Nordeste, destacam-se os portos de Salvador e Aratu, ambos localizados na Bahia, listados dentre os dez mais importantes do país. São portos considerados locais, devido à limitada área de influência. Porém, o porto de Salvador movimenta uma quantidade significativa de mercadorias com alto valor agregado e diversificado. Aratu se destaca pelo volume, embora seja

definido também como local, é considerado um porto de grande porte, no qual se destaca a movimentação de cargas ligadas à atividade química, correspondente ao CIA. Dentre ainda dos portos baianos, o porto de Ilhéus é considerado como menos importante, segundo o ranking realizado pelo IPEA. A Bahia ainda sofreria influência dos portos de Vitória (ES) e São Francisco do Sul (SC). O primeiro exerce essa influência, devido ao escoamento de celulose, que é produzida, no Extremo- Oeste, e tal escoamento é realizado por lá. O segundo é responsável pela exportação de parte da soja do Oeste Baiano (IPEA, 2009).

De acordo com diagnóstico realizado pelo IPEA (2010), os portos brasileiros apresentam sérios gargalos e dificuldades para atender à demanda crescente do comércio internacional. São os pontos principais de reclamação dos usuários: os custos inerentes à movimentação de carga, tanto no pátio do porto, quanto no transbordo do navio para o porto; a demora no processo burocrático de liberação de carga na importação e na exportação; as greves dos funcionários públicos da Receita Federal, dentre outros. Frente a esse congestionamento e inoperância, há empresas que optam em escoar seus produtos para o Cone Sul, por meio do modal rodoviário (IPEA, 2010, p. 12 e 12).

Segundo a percepção dos usuários da comunidade profissional, acadêmica do setor portuário, a construção, a ampliação e a modernização de portos seriam pontos prioritários, conforme se apresenta no gráfico abaixo, para resolver os principais problemas apontados (IPEA, 2010, p. 21). Observa-se que, proporcionalmente, os investimentos do PAC são comparativamente, em termos relativos, os menores para essa primeira demanda apontada.

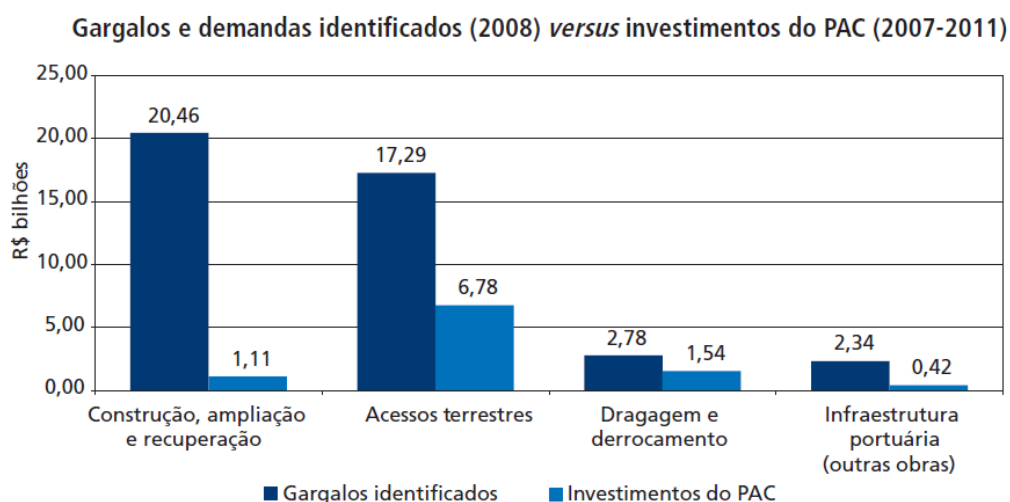


Gráfico 2: Gargalos e demandas identificados (2008) versus investimentos do PAC (2007-2011)

Fonte: Extraído do IPEA (2010, p. 31).

Em seguida, a demanda por melhoria, ampliação e construção de vias para o acesso terrestre, como rodovias duplicadas e ferrovias, está dentre as mais destacadas pelos entrevistados na pesquisa. Em termos absolutos é a que tem mais recursos destinados, relativamente o PAC atenderia aproximadamente a 40% do valor identificado como necessário para sanar esse problema. Em terceiro, está demanda por dragagens e os derrocamentos que, proporcionalmente, são as medidas mais atendidas, de acordo com os investimentos federais. Essa atenção do Governo Federal a essa demanda faz sentido se considerar o caráter emergencial e contingencial desta ação, ao permitir a atracação de navios de grande porte com as dragagens realizadas. Por fim, há outras obras de infraestrutura, como saneamento, segurança e urbanização das zonas portuárias, apontadas pelas comunidades, como menos prioritárias. Depois da primeira demanda aqui, já descrita, os investimentos nesse tipo de obra são os que apresentam menor correspondência com os recursos oriundos do PAC, em termos relativos e absolutos, 2,34 bi para 0,46 bi, ou seja, quase 20%.

Retomando o impasse colocado por Cocco e Silva (2009), dentre outros autores, sobre a pregação em torno da participação da iniciativa privada frente ao processo de modernização dos portos, os autores colocaram que muito se questionava sobre a participação do estado como gestor portuário, por meio do símbolo “custo Brasil”, mas, ao mesmo tempo, exigir-se-ia das instâncias públicas, investimentos no setor, enquanto havia pouca participação da iniciativa privada. Na tabela seguinte, aparentemente, o setor privado passou a alocar inversões no setor portuário mais do que o público, principalmente, a partir de 2003. O que responderia à provocação contundente dos autores supracitados, se observarmos o ano em questão da publicação, 1999, no qual, de fato, a participação de investimentos públicos era quase seis vezes mais do que o privado, no setor portuário. Isso se for computados os empréstimos, oriundos do BNDES. Senão, esta relação só se altera, consideravelmente, em 2004, quando a participação exclusiva dos empresários ultrapassa o Governo Federal.

**TABELA 1**  
**Investimentos públicos e privados em infraestrutura – 1999-2008**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Investimento público	Investimento em transportes	620,36	776,01	1.037,39	2.480,24	1.091,90	1.025,49	2.453,38	2.443,38	4.484,05	3.009,46
	Investimentos em portos	67,03	114,87	257,71	903,50	525,14	121,83	150,11	106,91	257,90	580,97
	% Setor portuário em transportes	10,80%	14,80%	24,84%	36,43%	48,09%	11,88%	6,12%	4,38%	5,75%	19,30%
Investimento privado	Investimento em transportes (BNDES)	1.115,28	1.051,28	1.532,56	2.616,04	4.245,51	7.174,76	10.713,22	12.668,49	20.209,15	30.339,17
	Investimento em portos (BNDES)	64,87	56,72	69,12	161,44	438,85	553,00	343,25	403,05	644,40	661,50
	Participação empresários	43,24	37,81	46,08	107,63	292,57	368,66	228,83	268,70	429,60	441,00
	Investimento privado total em portos	108,11	94,53	115,20	269,06	731,41	921,66	572,08	671,75	1.074,00	1.102,50
	% Setor portuário	9,69%	8,99%	7,52%	10,29%	17,23%	12,85%	5,34%	5,30%	5,31%	3,63%
<b>Investimento total portos</b>	<b>175,14</b>	<b>209,40</b>	<b>372,91</b>	<b>1.172,57</b>	<b>1.256,56</b>	<b>1.043,49</b>	<b>722,19</b>	<b>778,66</b>	<b>1.331,90</b>	<b>1.683,47</b>	

Fonte: Tabela extraída do IPEA (2010)

Nota: Valores constantes, em 2008, em milhões R\$. O grifo é nosso.

Esta mudança em favor de uma maior participação do setor privado corresponde às obrigações referentes à Lei de Modernização dos Portos sobre a necessidade de investimentos nos portos, que teria dado mais segurança à iniciativa privada. Em contrapartida, se observarmos com mais cautela, o risco dos empresários está atrelado, significativamente, à participação de empréstimos concedidos pelo BNDES, que apresenta moda e média correspondente a 67% na participação dos investimentos privados no setor, conforme tabela abaixo. A partir de 2003, amplia-se o volume dos investimentos e empréstimos, em termos absolutos.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>BNDES (milhões R\$)</b>	64,87	56,72	69,12	161,44	438,85	553	343,25	403,05	644,4	661,5
<b>Empresários (milhões R\$)</b>	43,24	37,81	46,08	107,63	292,5	368,66	228,83	268,7	429,6	441
<b>Correlação %</b>	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67

Quadro 5: Correlação entres recursos oriundos do BNDES e do capital próprio do empresários

Fonte: IPEA (2010)

De uma forma geral, a participação dos empréstimos do BNDES, percentualmente, no setor portuário, vem- se reduzindo, frente ao setor de transporte como um todo. Contudo, o valor

absoluto, destinado aos portos, vem, progressivamente, ampliando. O BNDES vem aumentando, consideravelmente, empréstimos em infraestrutura de transporte e assim, dilui a participação dos investimentos em portos que não acompanham essa escalonada das inversões nas demais infraestruturas de transporte. Poderia ser uma questão interessante de saber: o quanto dessa parcela emprestada pelo BNDES, especificamente em relação aos portos, vai para TUPs ou para a construção, ampliação e modernização de portos públicos?

Retomando, pois, às questões de pesquisa, são duas as variáveis, identificadas como subsídios para se continuar o trabalho, em torno do processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual: a relação direta entre os portos e a atividade produtiva existente na sua área de influência; e a relação política direta entre governo central e local em torno das definições das políticas de portos frente à permeabilidade dos participantes, formalmente, fora do governo.

Sobre a relação entre o porto e a atividade produtiva existente na sua área de influência, com base na literatura, identificam-se dois desdobramentos: o geopolítico e o tecnológico. O primeiro corresponde às áreas de influência que passam a ser disputadas entre os portos e que representam um espelho das suas cargas movimentadas. No caso de Santos, localizado no centro da economia brasileira, é o principal porto e conta com a maior diversidade de produtos movimentados. Paranaguá possui a *hinterlândia* composta por estados no qual predomina a produção de grãos e carnes, os principais produtos exportados por lá.

A tecnologia não estaria dissociada da geopolítica, pois, conforme a amplitude e a qualidade da área de influência, o modelo tecnológico, adotado no porto, pode ser distinto. Um porto voltado para granéis tem sua infra e superestrutura diferentes de um porto voltado para *container*. Desdobramentos esses afetados pelo paradigma pós-industrial, como exaustivamente, a literatura aponta. A depender do grau de modernização do porto, a sua *hinterlândia* também pode ser hipertrofiada bem como a qualidade do serviço prestado, como é o exemplo dos portos brasileiros que passam a competir com rodovias no transporte de carga para o MERCOSUL, tornado-se esse um problema carente de política pública.

Neste ponto, as soluções técnicas e tecnológicas ficam limitadas ao âmbito político. Essa dimensão corresponde ao fluxo político de Kingdon (2003), frente ao seguinte macroproblema apontado pela literatura: Como identificar os modelos de portos possíveis para atender às exigências tecnológicas referentes à era pós-industrial, iniciadas sob liderança dos países do



centro geopolítico econômico do bloco capitalista, a partir dos anos 70? No Brasil, as alterações legais com esse intuito somente aconteceram, a partir da lei 8.62/93, seguida pelo recente decreto 6.630/2008. Estas são medidas institucionais que buscaram, supostamente, dar maiores incentivos e segurança, à participação da iniciativa privada, antes limitada pelo monopólio do estado, por não apresentar a viabilidade econômica presente, atualmente, com o conceito da prestação de serviço logístico. A não ser no caso dos TUPs, no qual somente grandes empresas exportadoras estatais e privadas tinham o privilégio de construí-los e passaram a ser uma extensão da sua linha de produção.

Não obstante, foram incorporados órgãos de controle, com certa autonomia, como o IBAMA, no licenciamento ambiental, tanto para TUPs quanto para portos públicos, e o TCU no caso da fiscalização do processo licitatório de construção de portos públicos. Sem embargo, há a criação da ANTAQ, porém, esta apresenta limitações quanto à sua autonomia de atuação e influência frente à disputa política eleitoral. Em relação aos grupos de interesse, em decorrência da descentralização relativa da decisão sobre as políticas portuárias, os estados e municípios passam a disputar entre si, a ampliação da *hinterlândia* dos seus portos, em conformidade com as empresas presentes nos seus territórios. A figura do BNDES, recentemente, tornou-se peremptória no financiamento das demandas apontadas pela comunidade profissional e acadêmica referente ao setor portuário, o que atenua a tensão em torno da disputa federativa, em torno do orçamento público.

Adentrando nessas comunidades profissionais e acadêmicas, pertinentes ao fluxo de políticas no processo decisório de agendas governamentais, podemos notar distorções quanto às soluções a serem empregadas para os problemas portuários no Brasil. Parte desses participantes, formalmente, fora do governo está fundada nos problemas operacionais, decorrentes da qualidade dos serviços logísticos, prestados, limitados a corresponder à demanda crescente do Comércio Internacional. Essa visão fica evidente em Goldberg (2009) e na comunidade profissional nacional, ligada aos portos, como pode ser observado na lista de demandas, tendo o aspecto urbanístico, como último da prioridade nos estudos do IPEA (2010). Essa visão parece se coadunar, em certa medida, com os participantes, formalmente, dentro do governo. Os investimentos e empréstimos voltados concentram nos problemas de ordem logística, em detrimento aos problemas sociais e urbanísticos, atrelados diretamente às áreas portuárias.

Mesmo dentro da concepção voltada para os problemas operacionais logísticos, Slack e Starr (1999) e Porto (1999) destacam a necessidade de ter cuidado ao identificar portos como um indutor por si só, de “desenvolvimento econômico”. A estratégia mais adequada, segundo estes autores, seria focar na qualidade dos serviços para a área de influência e arrefecer a disputa generalizada pelo posto de porto hub.

Grupos acadêmicos, exemplificados nos trabalhos de Cocco e Silva (1999) e Monié e Vidal (2006), enxergam a possibilidade de, sob a luz do novo paradigma, romper com o pensamento tradicional anacrônico concebido na era industrial de porto, como uma planta fabril, desterritorializada e desconexa das cidades e da região na qual estão inseridos. Os principais pontos nesse assunto seriam o meio ambiente, as obras de infraestrutura sociais básicas, paisagísticas e urbanísticas, pertinentes à área de influência imediata direta dos portos.

Portanto, esse capítulo apresenta contribuições nos três fluxos, delineados por Kingdo, necessários para a análise do processo decisório de políticas públicas. No fluxo percepção do problema, é possível identificar os paradigmas de concepção de portos, pertinentes à era industrial e pós-industrial, bem como o símbolo condizente ao custo Brasil e à disputa pelo orçamento, bem como usá-lo. No jogo de interesses, a discussão da literatura travada neste capítulo, especifica a categoria limitações institucional-legais, ao explicar sobre a lei de modernização dos portos, o decreto 6.630 de 2008 e o processo de licenciamento dessas obras, na qual foi possível identificar mudanças substanciais, tanto na possibilidade de modelos de concepção, quanto em torno do controle dos impactos ambientais. A categoria Autointeresse foi apontada em decorrência da disputa entre estados e portos, em busca da ampliação das suas áreas de influência. A partir desta discussão, presente na literatura e pesquisas empíricas, relacionadas à política portuária, a categoria geopolítica, embora não abordada por Kingdon, foi incorporada ao fluxo do jogo de interesses. Por fim, o fluxo solução foi da mesma sorte, aprimorado com o desenvolvimento desse capítulo. Assim, foi possível destacar os principais argumentos técnicos e os grupos acadêmicos em torno de como proceder no delineamento de soluções para os problemas portuários brasileiros. Segundo o estudo do IPEA (2010), evidenciaram-se as principais demandas dos participantes invisíveis e grupos de interesses referentes ao processo decisório de política de portos no Brasil.

### **3. A trajetória das políticas de portos da Região Litoral Sul nas agendas dos governos.**

### 3. A trajetória das políticas de portos da Região Litoral Sul nas agendas dos governos.

Neste capítulo, busca-se contextualizar, historicamente, a trajetória das políticas de portos da Região Litoral Sul (RLS) nas agendas dos governos, tendo como fio condutor o modelo analítico, proposto nos múltiplos fluxos e as considerações levantadas no capítulo anterior. Com base nessa contextualização, pretende-se extrair variáveis específicas do processo de políticas de portos relacionadas à Região Litoral Sul da Bahia para compor a análise do processo decisório da incorporação do Porto Sul à agenda do governo da Bahia.

#### 3.1. Do Banco da Vitória ao Pontal: A inserção da região RLS ao Comércio Internacional.

Em meados do Século XIX, a região RLS despontava no cenário econômico do Estado da Bahia com o crescimento do cultivo do cacau. Desta época, ao início do século XX, consolidou-se como importante fornecedora dessa matéria-prima, inserindo-se diretamente no Comércio Internacional (FALCÓN, 1995; GARCEZ; FREITAS, 1979; SANTOS, 1957).

Não contando com meios de transporte desenvolvidos, a produção do cacau foi, inicialmente, escoada pelo porto, localizado no Banco da Vitória, há cerca de 10 km da cidade de Ilhéus, ao longo do leito do rio Cachoeira (NUNES, 1999). A organização desse “porto” era realizada pelos próprios fazendeiros, pelos poucos armazéns de cacau, instaurados ali e pelos habitantes locais (NUNES, 1999; SANTOS, 1957).

Essa concepção “natural” de porto sem um planejamento prévio, desprovido de uma intervenção do Estado, aproxima-se ao paradigma referente ao período da pré-revolução industrial. Portanto, até o ano de 1911, em plena era industrial, nos países europeus, a região de Ilhéus escoava a sua produção por um porto concebido, nos moldes da época colonial, uma estrutura mais próxima a um trapiche.

Frente à ascensão da produção cacauífera, parte importante de grupos de interesse, articulados com a exportação da amêndoa do cacau, buscou construir um porto com melhor organização, algo mais próximo ao paradigma da era industrial. Nunes (1999) destaca Antônio Berílio de Oliveira<sup>19</sup> como protagonista, empreendedor, da efetiva construção do porto do Pontal.

---

<sup>19</sup> Foi também preconizador do projeto da ferrovia Ilhéus-Vitória da Conquista que limitou-se somente à cidade de Uruçuca, inaugurada em 1911. A concessão para a construção da ferrovia foi adquirida em 1904 e passada para o grupo Britânica *State of Bahia South Western Rail Way Company Limited* em 1909. Essa ferrovia contribuiu para a redução da importância econômica do porto do Banco da Vitória, já que o traçado da ferrovia cobria as principais zonas produtoras de cacau. Era também o representante das reivindicações feitas por grupo de interesse ligado à comercialização do cacau.

Até então, o mesmo tentara o pedido de concessão, duas vezes, junto ao órgão responsável da época (uma em 1904 e a outra em 1909). Negada nas duas ocasiões, parte do sucesso foi obtido, em 1911, quando, na esfera municipal, conseguiu contrato para a construção do cais de saneamento e da ponte de embarque (ROSADO, 2000).

Finalmente, com a concessão obtida em 1924, inversões foram realizadas para a exportação do cacau ocorrer, diretamente, pelo porto de Ilhéus, em 1926. Berílio consegue a concessão, justamente quando as políticas de transporte adquirem maior grau de centralização, racionalização e institucionalização. Com a criação, em 1910, da Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais (IFPRC), sob o comando de Hidelbrando Góes, foi criado o primeiro departamento específico para a questão portuária, com o intuito de centralizar decisões e qualificar o pessoal técnico (GOULARTI, 2007). Segundo Goularti Filho (2007, p. 459), nessa época, “o Federalismo orientava os acordos políticos e os complexos agrorregionais, exportadores, que comandavam a economia local”. Parecia ser este o caso do Sul da Bahia.

Concomitante a essa disputa entre a imposição de elites oligárquicas locais e o amadurecimento do poder racional legal no planejamento de portos do Estado, acrescenta-se a força exercida por grupos de interesse atrelados ao porto e à zona comercial da capital baiana, na qual, historicamente, era a centralizadora de recursos e a principal exportadora. O que dificultou a celeridade na concessão, por parte do Estado da Bahia, para a construção do porto organizado do Pontal (FALCÓN, 1995).

Com o aumento do volume das exportações e a importância do cultivo do cacau, na arrecadação de divisas para o estado, a construção do porto do Pontal ficou difícil de ser contestada, tanto pelo Governo Federal, quanto por grupos do Recôncavo. A exportação de cacau passou a ultrapassar os 50% da arrecadação fiscal do estado baiano (SANTOS, 2001b, p.54).

Embora, a região Grapiúna passasse a assumir o papel de principal fonte de divisas, com a exportação de cacau, frente à derrocada da cana-de-açúcar da região do recôncavo, as casas tradicionais comerciais exportadoras se apresentavam consolidadas em Salvador. Os navios, também, tinham que passar pela capital para o recolhimento dos tributos. O porto do Pontal foi constituído, subsumido ao poder tradicionalmente exercido pelas casas comerciais exportadoras, localizadas na capital, principalmente, no que compete ao planejamento de portos no estado da Bahia (FALCÓN, 1995; SANTOS, 2001b).

De acordo com levantamentos de Paulo Santos (2001b, p. 53) e com base em Rosado (2000), a concessão para Berílio de Oliveira, em 1924, e o término das obras de aprimoramentos, finalizadas em 1926, ocorrem após a consolidação das obras de modernização do porto de Salvador. Como está disposto no gráfico seguinte, o porto de Salvador exportou mais cacau do que o de Ilhéus, mesmo quando este passou por reforma. Assim como o porto de Salvador era o principal destino do escoamento das amêndoas de cacau providas do Pontal.

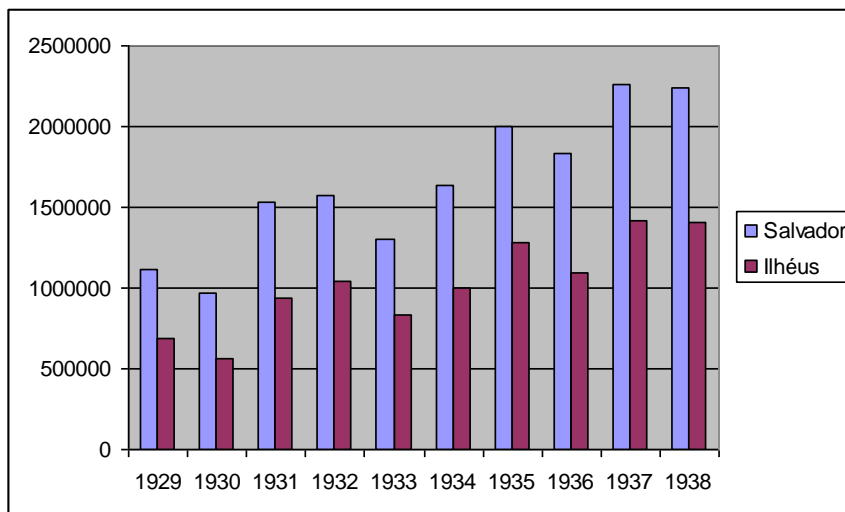


Gráfico 3: Exportação de cacau por Salvador x Ilhéus.  
Fonte: Santos, 2001b, p. 57.

A partir do período subsequente ao da concessão, meados da década de 1920, a indústria naval passara por importantes aprimoramentos tecnológicos. Além do aumento de capacidade e tamanho das embarcações a vapor, já se iniciara a construção de navios com motor à combustão. Logo, tais modernas embarcações não tinham condições ou tinham dificuldades para atracarem no porto do Pontal, o qual apresentava profundidade incompatível com o calado dos navios, dentre outros impedimentos naturais. Os diversos acidentes ocorridos, até o final da década de 1940, simbolizam as limitações estruturais e naturais, principalmente em relação ao canal de acesso ao porto, sem desconsiderar que a própria draga, que ficara à disposição do porto, naufragara e compusera tal rol de acidentes (SANTOS 2001a; SANTOS, 2001b; NUNES, 1999).

### 3.2 Malhado vs. Campinho.

A partir de uma comissão de estudos, designada, em 1940, pelo Departamento Nacional de Porto e Navegação<sup>20</sup> (DNPN) para identificar melhorias para o porto do Pontal, em 1940, foi apontada a sua inviabilidade dois anos depois. A comissão sugeriu abandonar as atuais instalações daquele porto. Nesse sentido, identificou-se como solução mais plausível a construção de outro porto, em mar aberto, na Enseada das Trincheiras, no bairro do Malhado, em Ilhéus, para atender, com melhores condições, as embarcações (ROSADO, 2000). Porém, nada significativo foi realizado em prol da nova proposta, até os anos de 1958<sup>21</sup>. Ao longo desses anos, insistiu-se em tentativas, sem sucesso, de dragagens e investimentos no porto antigo do Pontal, contrariando as indicações delineadas em 1942 e adotou-se o serviço custoso de alvengaria, já que as embarcações não conseguiam mais atracar. Serviço esse prestado pelo próprio Berílio de Oliveira (SANTOS, 2001a p.11; SANTOS, 2001b p.55; NUNES, 1999, p.40).

Em 1955, surgiu uma solução concorrente à construção do porto no Malhado: seria a construção do porto de Campinho, na península de Maraú, cerca de 150 Km ao Norte de Ilhéus (SANTOS, 2001a). Este último projeto tinha a ambição de ser um porto de influência nacional, no qual ligaria a futura capital do país, Brasília, ao oceano Atlântico, por meio de ferrovia e rodovia e promoveria o escoamento do minério de cidades próximas (VASCO NETO, 2003).

A ideia de constituir o porto de Campinho vem a partir da aprovação do PRAPO (Plano de Reparcelamento e Ampliação dos Portos Organizados), em 1951, sob a liderança do Deputado Federal, Edson Passos, que era Presidente da Comissão Executiva de Transportes (SANTOS, 2001a). A ideia da construção de um porto na baía de Camamu, mais precisamente na península de Maraú, surge com base ainda no PGVN (Plano Nacional Geral da Viação Nacional) de 1939, no qual constava a intenção de ligar por ferrovia essa baía, ao Oeste do país (SANTOS, 2001a).

Somente, em 1951, com a definitiva aprovação do PRAPO, o projeto de ligar Maraú ao centro do país é revisto e, por sugestão de estudos realizados por Hidelbrando Góes, determina-se

---

<sup>20</sup> Órgão criado ainda sob a batuta de Hidelbrando Góes, aderido ao projeto maior do governo Vargas de uma industrialização do país comandado pelo Estado. O objetivo era dar nova envergadura aos órgãos tradicionais da República Velha, no sentido de estruturar gradativamente a carreira dos burocratas e dar maior vigor à lógica racional-legal nos procedimentos. Assim, o DNPN surge com a expectativa de superar metas não alcançadas pela IFPRC instituída por Góes ainda na República Velha (GOULARTI, 2007).

<sup>21</sup> Quando se iniciou estudos sobre correntes marítimas no local designado para construção do novo porto pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais e se construiu um cais de madeira para o embarque de combustível (ROSADO, 2000, p.56).

a construção do porto em Gravatá, na península de Maráu. A intenção era construir um porto na mesma latitude da futura capital do país, Brasília. Da mesma maneira, tinha o propósito de integrar a região do Oeste baiano, desde Barreiras, passando por Brumado, Caetitê e Ibotirama. Traçado este similar ao atual da FIOLE (SANTOS, 2001a).

A construção do porto na baía de Camamu daria utilidade econômica para a ferrovia e rodovia, ao resolver os problemas de escoamento dos produtos baianos, principalmente o cacau. A comissão executiva de transporte, sob liderança de Vasco Filho<sup>22</sup>, devido ao falecimento de Edson Passos, rechaçou o local da construção em Gravatá, indicado pelo estudo de Hidelbrando Góes, e propôs Campinho. Tal embate se estendeu, até 1955, quando, após reunião com Associação Comercial da Bahia, em Salvador, e as intervenções junto ao senador Landolfo Alves, a disputa pela melhor solução para a construção do porto na península de Maráu resulta na aprovação da proposta do Deputado Vasco Filho (SANTOS, 2001a).

De acordo com Goularti (2007, p. 427), durante o governo JK os portos tiveram que se contentar com intervenções de manutenção ou reparos, contingências e restrições<sup>23</sup>. Dessa forma, fica evidente a disputa por recursos para a construção do porto entre Campinho e o do Malhado. Frente a essa disputa, Vasco Filho atribui o mérito ao êxito da “elite Ilheense” no jogo político e levanta a hipótese de desvios de verba de Campinho para o de Ilhéus (SANTOS, 2001a).

A partir de relatos de Rosado (2000) e Garcez e Freitas (1979), observamos a tradicional articulação de grupos de interesses em Ilhéus, formados pela Associação Comercial da Região e pelo Instituto de Cacau da Bahia, com um movimento mais próximo ao corporativismo, em detrimento a pactos oligárquicos<sup>24</sup>, como era característico da República Velha. Com esse grupo de coalizão formado e até mesmo o porto antigo de Ilhéus, no Pontal, manteve-se recebendo investimento à revelia dos estudos técnicos. Então, o porto do Malhado despontou na frente, com início das obras, em 1958.

---

<sup>22</sup> O deputado era também engenheiro e foi responsável por importantes obras no estado. Ademais, tinha empreendimentos na exploração de minério, inclusive na região próxima à cidade de Maráu, onde o porto seria construído.

<sup>23</sup> Até mesmo a criação do fundo para os portos, com imposto incidido sobre a movimentação de mercadoria e a política desenvolvimentista do Plano de metas do governo JK aparentaram não reunir fundos suficientes para o que se planejava, a partir da intenção da estruturação desse sistema portuário nacional, que contemplava, em sua agenda, três portos com distâncias entre si, inferiores a 150 km.

<sup>24</sup> Quando nos referimos a pactos oligárquicos, nota-se a proeminência do poder posicional relacional, em detrimento ao institucional. O inverso seria identificado quanto ao corporativismo. Sem desconsiderar a maior importância do poder econômico, nesses dois padrões de intermediação de interesses, entre governo e não governo formal.



No momento em que essa disputa se finaliza, concretamente, com o abandono da ideia de Campinhos pelo Governo Federal, é também a época da instauração do governo militar, em 1964. Paradoxalmente, esse governo se colocava como perpetuador do modelo econômico nacional desenvolvimentista, em prol da modernização, iniciado por Vargas. Embora ocorressem investimentos para a introdução da atividade industrial no país, os portos insistiam em receber recursos, mais contingências à demanda, do que de forma planejada (GOULARTI, 2007; MONIÉ; VIDAL, 2006).

A construção do porto do Malhado seria um exemplo nesse sentido, pois era menos custoso, sem desconsiderar a ameaça que o porto de Campinho representava ao porto de Salvador, o qual também reivindicava recursos (ROSADO, 2000, p.36-41).

Na Bahia, os novos investimentos federais, em concordância com a Política Nacional Desenvolvimentista, foram concentrados na Região Metropolitana de Salvador, o que deu origem ao Centro Industrial de Aratu e ao Complexo Petroquímico de Camaçari (RIOS, 2009). Está política aproxima ao entendimento de Monié e Vidal (2006), sobre a construção de portos ligados à industrialização do país. Essa mudança da matriz produtiva e exportadora do estado baiano ampliou a importância do porto de Salvador frente ao de Ilhéus, como também suscitou necessidade de construção do porto de Aratu para escoar a produção desse novo parque industrial.

A prioridade dada aos portos da Baía de Todos os Santos fica mais evidente na seguinte comparação: o porto do Malhado foi idealizado, a partir de 1942 e inaugurado em 1972; o de Aratu foi iniciado em 1968 e finalizado em 1981 (ROSADO, 2000). Com essas obras e investimentos, realizados, principalmente, durante o governo militar, abandonou-se a concepção de Campinho.

Esse dois portos, em conjunto com o de Água de Meninos (Salvador), o qual passou por processo de encampação em 1970, passam a ser administrados e explorados pela Companhia das Docas da Bahia (CODEBA), em 1977, conforme as diretrizes da Portobrás. Até então, desde 1963, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis era a autarquia competente em relação ao sistema portuário nacional (GOULATI 2007). Já a realização de estudos, planos e projetos eram realizados pelo GEIPOT. A partir desse estudo, a Portobrás, com recursos financeiros oriundos do BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento)

buscou privilegiar os portos, dentro dos corredores de exportação, traçados pelo GEIPOT, com fins de melhorar a condição que se encontrava o Balanço de Pagamentos, em constante déficit.

Dentro desse arcabouço institucional, a Bahia passa a contar com três portos: Aratu, Água de Meninos (Salvador) e Malhado. O porto com mais expressividade na movimentação de cargas passa a ser o de Aratu – específico para granéis sólidos e líquidos - em termo de movimento de carga e valor, seguido por Águas de Menino (Salvador), especializado em carga geral (contêiner) (RIOS, 2009; SANTOS, 2001b; FLEM, 2002).

O Porto de Ilhéus se torna o porto com menor expressividade, não somente no estado da Bahia, como em todo Nordeste, conforme destaca estudo realizado por Paulo Santos (2001b) e pelo IPEA (2009). No primeiro, evidencia-se a continuidade da dependência do escoamento do porto de Ilhéus aos portos localizados na Baía de Todos os Santos. O porto do Malhado já apresentava ociosidade precoce, identificada, a partir de 1979, em um patamar de 50%, ao longo desse período e pouco se exportava diretamente do Malhado. A maioria se dirige às Águas de Meninos e/ou Aratu. A partir dessas inferências, Santos (2001b) levanta a hipótese de considerar o porto do Malhado como “elefante branco”.

A justificativa técnica para a construção do porto, dentro do plano delineado pelo GEIPOT, no Governo Militar, foi devido a Região Litoral Sul ser classificada como corredor de exportação, mesmo que este movimentasse menor carga de cacau do que o porto de Salvador, e a principal atividade exportadora ser uma monocultura (GOULARTI, 2007).

O Governo Federal e baiano, ao dar perpetuidade, embora distorcida, a fórmula corporativista iniciada com Vargas, limitava os espaços de participação no processo de construção de portos às Associações Comerciais regionais e aos usuários dos Portos como as empresas primário-exportadoras. A dita sociedade civil organizada - os moradores diretamente afetados e, principalmente, movimentos sociais - era alijada desse processo. Tratava-se de um governo autocrático, fundado nas decisões das Forças Armadas. Segundo Vianna (p. 19), com o Regime Militar, a esfera pública se torna simples alavanca dos interesses dominantes, na esfera privada, e a dimensão econômica deixará de consultar as lógicas do social e da política. Esse entendimento converge com as considerações de Monié e Vidal (2006) e Cocco; Silva (1999) quando esses se referem a uma relação mecânica entre a cidade e o porto na era industrial discutida no capítulo primeiro.

### 3.3. A permanência do ocioso porto do Malhado na agenda do governo em pleno Neoliberalismo.

A ociosidade do porto do Malhado já se mostrava aparente desde o governo militar, face aos poucos anos de sua inauguração (SANTOS, 2001b, OLIVEIRA, 2009). No entanto, o porto passa a se defrontar com severas dificuldades de perda de carga operada e limitações, quanto à infra e à superestrutura, a partir do final dos anos 1980, concomitante ao advento do container (FLEM, 2002, p. 52). Situação, essa agravada com a crise da produtividade da lavoura cacauzeira, a qual fez com que a região passasse a reduzir, consideravelmente, a movimentação de cargas nesse porto.

Na região produtora de cacau, a política industrial nacional do Governo Militar, em conjunto com as políticas de incentivo fiscal do Governo Estadual de Antonio Carlos Magalhães (ACM) privilegiou a concentração ainda mais da estrutura de mercado, iniciada na década de 1930. Se antes havia cerca de vinte empresas que compravam cacau dos produtores, após a crise de 1930; a partir da década de 70, as empresas passaram para exatamente seis, sendo três empresas transnacionais: Cargil, Joanes e Barry Calibaut, as quais são, atualmente, as únicas que vigoram no ramo na região. As outras três que atuaram até o início da década de 1990, antes de quebrarem, eram as nacionais Itáisa, Berkau e Barreto de Araújo (OLIVEIRA, 2009).

Soma-se a essa variável, o esfacelamento fiscal do estado brasileiro, o qual ampliou a escassez de recursos para o investimento em infraestrutura (FLEM, 2002, .13; GOULARTI, 2007). Então, a questão passa a ser: como tal porto se perpetuou na agenda do governo até a atualidade?

Mas antes de voltar-se, especificamente, para o caso do malhado, para responder essa pergunta, é pertinente direcionar-se, novamente, ao desenho institucional do estado brasileiro nas políticas de portos. Do processo político gradual de passagem do Governo Militar para o Democrático ficou clara a incapacidade da Portobrás em dar conta dos problemas enfrentados, há quase um século, pelo sistema portuário brasileiro. Não obstante, tal incapacidade se agravou pelo esfacelamento fiscal do Governo Militar, proveniente de dívidas e do déficit fiscal constante. Nesse sentido, o primeiro presidente eleito, diretamente, teve uma atitude considerada desmedida, em relação à política de porto, conforme segue a citação de Goularti:

No dia 15 de março de 1990, ou seja, no mesmo dia da posse do presidente Fernando Collor de Mello, foi baixada a Medida Provisória n. 151, que extinguiu e dissolveu cinco autarquias, oito fundações, três empresas públicas e oito sociedades de economia mista. Entre as empresas, estava a Portobrás. Após 70 anos de ampliação das funções institucionais dos diversos órgãos que foram criados para gerenciar os portos brasileiros, desde a IFRC, numa simples medida provisória foi desmontada toda a estrutura da Portobrás. Para os portos brasileiros, a extinção da Portobrás marcou o início de uma confusão administrativa e uma rápida deterioração das estruturas. Do ponto de vista da hierarquia administrativa, companhias de docas e os demais departamentos simplesmente ficaram “soltos”. O Brasil estava entrando na era liberal.

Além de extinguir a Portobrás, o governo Collor reduziu o Ministério dos Transportes a uma Secretaria, dentro do Ministério da Infraestrutura, em conjunto com o Ministério das Comunicações e Minas e Energia. No sentido de reparar a medida tida como descabida do Presidente eleito, Collor de Melo, após seu *impetchman*, no primeiro ano do governo do vice-presidente, Itamar Franco, foi concebida a lei n 8.630 de 25 de fevereiro de 1993 (GOULARTI, 2007).

Importantes modificações ocorreram com a lei de modernização dos portos a respeito dos modelos de concessão para exploração, construção, administração e autoridade portuária. Oliveira (2000, p. 37) tenta resumir da seguinte forma o viés neoliberal da nova lei: “[...] parece não fugir à regra: busca a introdução da concorrência ou dos mecanismos de mercado no setor, através da implementação de políticas orientadas pelas idéias-chaves de desregulamentação, descentralização e privatização, visando à introdução de inovação tecnológica e administrativa, maior produtividade e menores custos.”.

Tanto Oliveira (2000) quanto Goldberg (2009), mesmo cada um tendo pressupostos epistemológicos distintos, concordam em afirmar que a nova lei não passou de uma panaceia legal, que ficou distante de atender aos objetivos almejados em busca da livre concorrência.

Outros entendem de uma forma mais heterogênea o impacto dessa lei, quando identifica avanços e, ao mesmo tempo, a incapacidade de reverter o estágio de ineficiência dos portos brasileiros. A CODEBA não sofreu alteração, permanece subordinada à esfera Federal, diferentemente de outros estados (FLEM, 2002, p. 49 - 50).

Embora a lei de modernização criasse conselhos com a participação do poder público, pouca eficiência é notada por Oliveira (2000). Além dessa incorporação da criação de conselhos, pertinente ao processo de redemocratização do país, foram instituídas legislações dedicadas à

preservação do meio ambiente<sup>25</sup>. A exigência do EIA e do RIMA datam de 1986, no entanto é com a resolução do Conama, em 1997, que a sua aplicação é regulamentada e, assim, o governo cede às pressões de parte de reivindicações dos movimentos ambientalistas, que, nessa época, já atingira importante magnitude (GOLDEBERG, 2009). Seria prudente ressaltar que tal regulação não haveria efetividade em alguns casos, se não fosse o processo de redemocratização do país, que permitiu a organização e o direito de contestação de grupos de interesse.

Com mais um redesenho institucional das políticas de portos, o Porto do Malhado entrava em condição delicada de operação. Como destaca Santos (2001), além da interrupção da exportação da carga de grãos de cacau, ocorre a desativação do terminal de granéis líquidos da Petrobras, ambos em 1996. Soma-se a essa variável, o escoamento ser crescentemente realizado por rodovias, desde a década de 1970, até o porto de Salvador. O terminal da Petrobras foi desativado, devido a questões de segurança pela refinaria e pelo porto estarem dentro de um perímetro urbano de alta densidade demográfica e por estarem desprovidos de investimentos necessários em equipamentos de segurança. Santos (2001b) alega que a alternativa mais viável encontrada pela Petrobras teria sido transportar por dutos.

Nesse sentido, soluções entraram para a agenda do governo sob certa pressão de grupos de interesse regionais, como o uso do porto para fins turísticos e até mesmo para a importação da própria amêndoa de cacau. A importação das amêndoas foi feita pelas empresas de moagem, exportadoras de derivados do cacau.

A RLS, frente à crise produtiva do cacau na região, o que fôssou a importação desse produto, antes exportado, a partir do final dos anos 1980 e início de 1990, desponta-se como ponto turístico, fundado nos romances de Jorge Amado (SANTOS, 2001b). Financiamentos foram feitos no âmbito da produção de eventos, assim como nas infraestruturas, voltadas para este propósito. Com recursos oriundos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) se estabeleceram os Projetos de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) I e II (SPINOLA, 2000).

Com esses financiamentos, cidades que, há três séculos de fundação, com distância menor que 100 km, como Ilhéus, Itacaré e Camamu foram ligadas pela pavimentação da BA 01. Uma etapa concluída em 1995 e a última em 2009. Esta mesma rodovia foi restaurada no trecho de

---

<sup>25</sup> Sem desconsiderar a consolidação da representação funcional com a institucionalização do Ministério Público a partir da constituição de 1988. Questões como improbidade administrativa e infração aos direitos difusos e coletivos passam a ser reivindicados via esse órgão, por meio de ação civil pública ou diretamente (VIANNA, 2004, p. 22).

Camamu, até a Ilha de Itaparica, passando por Valença. As cidades de Ilhéus, Itacaré e Marau passaram a compor um polo ecoturístico, com empreendimentos internacionais de alto padrão em latifúndios, antes dedicados a coqueiros e cacauzeiros. Esta fora a alternativa econômica neoliberal para a região sob o comando do BID.

A principal solução para o porto, para reduzir a sua ociosidade, surge em proveito da Lei de Modernização dos Portos, ao possibilitar a participação da iniciativa privada, como operadores portuários. Nesse sentido, as empresas primário-exportadoras<sup>26</sup>, sob incentivos fiscais, atuaram como Operadoras Portuárias com o intuito de, além do cacau, escoar a soja produzida no Oeste e movimentar carga proveniente da importação de fertilizantes (SANTOS, 2000b). Essa iniciativa foi possível a partir da década de 1990, quando o Oeste baiano começa a despontar como grande produtor agrícola de soja e algodão, além de conseguir superar a exportação da região Grapiúna, nos anos 2000 (FLEM, 2002, p. 34).

Mesmo com os “esforços”, desde o Governo Militar com a Portobrás, passando pela lei de modernização, até a criação da ANTAQ, Santos (2001b, p. 183), em relação ao porto do Malhado chega à seguinte consideração:

O porto foi construído, gerando inúmeros impactos ambientais e vem operando regido por um modelo portuário solidário ao regime fordista de acumulação, numa vertente nacional de corredores de exportação, que corta os laços cinegéticos com a cidade e funciona gerando conflitos socioambientais em suas operações, desde a inauguração.

Boa parte das previsões presentes no caderno da FLEM, em 2002, como políticas do governo César Borges (DEM) para o setor portuário, foi concretizada: o porto de Cotegipe foi construído com os fins de escoar a produção do Oeste e no frete inverso trazer os fertilizantes produzidos; a RMS passa a contar com o TUP da Ford; no Extremo Sul, o TUP da Veracel e Aracruz foi feito para escoar a celulose por Vitória; a Braskem investe na modernização de instalações em Aratu; o pátio do TECOM - Salvador é ampliado; e agora, em 2007, a proposta de Vasco Neto passa a ser concretamente incorporada à agenda do governo Wagner (PT). Já a possibilidade da implementação desse projeto, em curto prazo, o local a ser construído ser em Ilhéus e ter uma concepção próxima a um porto graneleiro não eram previstas pela publicação.

---

<sup>26</sup> Destaca-se a empresa já citadas a Cargill que, além de cacau, comercializam a soja e seus derivados. O contrato para operação teve a vigência 2000 a 2005.

Ao final deste capítulo, com base no objetivo delineado, inicialmente, pode-se inferir que o processo decisório da incorporação de política de portos da região Sul à agenda de governo apresentava comportamento distinto ao processo observado por Kingdon. O fluxo político não apresentava um comportamento constante. Havia modificações de governo e até de sistemas de governos abruptas. A quantidade dos participantes tinha certa restrição e os grupos pouco se modificavam. Já o fluxo de políticas não aparentava ter condições de delinear soluções capazes de atender aos problemas, ao mesmo tempo em que o fluxo de percepção de problemas tinha demandas constantes por soluções. A permeabilidade dos participantes, formalmente, fora do governo, era dada, consideravelmente, com base na barganha, e também, no delineamento das soluções.

Com a redemocratização não seria leviano, à luz dessa contextualização histórica, deduzir que a trajetória do processo decisório de incorporação de política de portos para a região Sul da Bahia à agenda de governo passa a se aproximar aos estudos de Kingdon. Embora o fluxo político ganhasse maior estabilidade, os grupos de interesses tradicionais permanecem influentes, e a quantidade de participantes aumentou. Ainda assim, permanece o hiato entre fluxo de problema e solução, guardando certa estranheza à Kingdon, ainda que esta divisão estivesse levemente inferior ao que fora observado. A permeabilidade passa a ganhar um caráter mais distinto nos níveis da agenda, e as limitações institucionais se tornam, relativamente, mais vigorosas, conforme discutido também, no capítulo anterior. O acordo por soluções técnicas por meio do consenso, ao invés da barganha, passa a ficar consideravelmente mais nítido.

O acesso ao orçamento presente no fluxo de percepção de problema se apresenta constantemente restrito para atender às necessidades. O Porto do Pontal foi construído com recursos da iniciativa privada, por isso o orçamento do estado não fora tão relevante. O Malhado, ao contrário, foi construído com recursos públicos em uma fase de expansão dos gastos no Governo Militar e tem recorde de exportação do cacau. Já Campinho não teve a sua construção efetivada, por apresentar, justamente, alto custo. O mesmo se estende para a melhoria do porto do Malhado, realizada pela iniciativa privada.

Frente ao restrito orçamento disputado, o porto do Pontal, mesmo sendo por meio da iniciativa privada, demorou a sair, o mesmo aconteceu com o Malhado. Mas sob força do poder econômico, foram construídos. No caso de Campinho, até mesmo o empreendedor sendo parlamentar não conseguiu efetivar a sua política. Além da falta de orçamento descrita

anteriormente, a proposta conflitava com interesses do porto de Salvador e também, com o de Ilhéus, principalmente, na disputa orçamentária, além da concorrência pela conquista da área de influência. Grupos de interesse locais, ligados ao Malhado, buscaram soluções para sua ociosidade, na primeira metade dos anos 2000, quando a lei de modernização dos portos, que permitiu à iniciativa privada investir recursos para sua utilização sob incentivos fiscais. Sem desconsiderar a pressão feita por empresas exportadoras do Oeste por uma solução.

A relação entre o fluxo problema e o de políticas públicas apresenta anacronismos (*gap*) crônicos frente aos paradigmas tecnológicos aplicados na concepção de portos na região. As soluções técnicas e tecnológicas apresentadas não atendem aos paradigmas de portos ou de transporte referentes aos períodos em que se encontravam. O porto do Pontal e o do Malhado foram construídos sob paradigmas tecnológicos e de organização defasados. Quando passa para o Toyotismo, era Pós-Industrial, as políticas eram formuladas, com base no fordismo pertinente ainda à era industrial. Aqui, apresenta-se uma intercessão às avessas entre os três fluxos. Enquanto o fluxo problema grita por uma solução, o fluxo de políticas é retardatário, e o fluxo político não tem estabilidade para tal. As crises ininterruptas na região e a falta de orçamento seriam pontos específicos que ampliam a sensibilidade do fluxo problema.

A distância do fluxo soluções para o fluxo problema vem- se reduzindo. Antes, na região havia pouca institucionalização e o estado não estava suficientemente aparelhado. Os tecnocratas Federais ainda não eram suficientemente qualificados como ficou explicito nos esforços de Hidelbrando Góis. Nem mesmo universidade existia na região, a pesquisa veio inicialmente com a Ceplac. Portanto, as disputas das ideias no fluxo solução tinham a maior possibilidade de serem dadas mais pela barganha do que pelo consenso. Poderiam ser considerados exemplos nesse sentido: A existência de alvengarias para escoar o cacau ainda na década de 1960; e O porto do malhado ocioso, sete anos após sua construção, sem estudos prévios de impactos ambientais.

Com a redemocratização, talvez seja possível considerar algumas alterações em relação ao processo decisório de agendas na realidade dos portos baianos, podendo perceber um movimetno mais próximo à pesquisa de Kingdon. A partir da descentralização, resultante da lei de modernização, a disputa entre estados e municípios por hinterlândia para seus portos se intensificou. A possibilidade da participação de demais grupos de interesse - comunidades tradicionais, ambientalistas, movimentos sociais etc. - foi ampliada com o processo de



licenciamento ambiental, exigido e com a garantia legal da representação funcional e coletiva. A influência preponderante do poder econômico e dos grupos de interesse tradicionais se perpetuou.

Por outro lado, referente ao fluxo solução, na medida em que se ampliou a participação da iniciativa privada na construção de portos, amplia-se a permeabilidade de grupos de consultoria e acadêmicos. Suprimiu-se, assim, a participação dos tecnocratas. A política pública, aparentemente, reduziu o seu caráter público, já que as soluções passam a ser elaboradas por participantes, formalmente, fora do governo: a ação das empresas de consultorias aumenta a possibilidade de estar mais alinhado aos interesses de quem a contratou. Sem embargo, com a ampliação e consolidação de espaços propícios para a argumentação em torno da disputa pela melhor solução, o consenso passa a se destacar em relação à barganha.

A par disso, é justamente na categoria valor ideológico que o fluxo de políticas apresenta considerável proximidade ao de percepção de problemas. O GEIPOT, ao buscar soluções com os denominados corredores de exportação para os problemas do escoamento das exportações, seria uma evidência dos valores ideológicos presentes em um órgão. Do outro lado, estariam acadêmicos com valores mais próximos ao urbanismo ou, até mesmo, ao ambiental, como IBAMA. Nestes o problema de falta de infraestrutura é percebido diferente conseqüentemente, com soluções distintas ao da GEIPOT ou de uma empresa de consultoria voltada para a eficiência logística por si só.

Por fim, a partir do que foi exposto até então, antes de adentrar-se na análise do processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual da Bahia, é possível destacar três variáveis constantes no que competem às políticas de portos atreladas à RLS: a) heteronomia ao modelo primário exportador; b) o constante alinhamento do Governo Estadual ao Federal, respaldado por grupos de interesses tradicionais locais, em prol das políticas de porto para a região, porém estas subsumidas aos interesses da capital, e tais grupos, articulados com grupos de interesses forâneo- primário-exportadores; c) a participação corriqueira de tecnocratas no planejamento e execução, sendo estes comumente provenientes da esfera Federal. Essas variáveis - presentes no processo decisório de políticas de portos pertinentes à RLS - aparentam resultar em portos com *hinterlândia*, limitada ao âmbito local, seguida de anacronismo tecnológico crônico, frente aos paradigmas vigentes.

#### **4. Os fluxos e os participantes no processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do governo estadual.**

#### **4. Os fluxos e os participantes no processo decisório de incorporação do Porto Sul à do Governo Estadual.**

Neste capítulo, pretende-se, com base nas entrevistas dispostas, analisar o processo decisório de incorporação do Porto Sul à do Governo Estadual. Para tanto, utilizou-se de entrevistas transcritas, compiladas e categorizadas, de acordo com o mapa analítico construído, a partir da interpretação do estudo de Kingdon (2003); da revisão da literatura, referente às políticas de portos, no Brasil e no mundo, realizadas no capítulo primeiro; e da reconstituição da trajetória histórica do processo decisório de incorporação dos portos da RLS às agendas.

##### **4.1 Percurso metodológico e a disposição dos dados**

Para atender ao objetivo central deste trabalho, buscou-se realizar uma pesquisa qualitativa, caracterizada como estudo de caso, sob uma perspectiva histórica. Frente à identificação do problema e das questões, foi delineado um modelo analítico, com base em Kingdon (2003) para dialogar com os achados da pesquisa. Esse modelo foi enriquecido por indicadores correspondentes à construção dos Capítulos primeiro e segundo. Ambos, além do embasamento teórico para fundamentar a questão central, foram frutos de pesquisa bibliográfica extensiva realizada nas bibliotecas da UFBA e UESC, como também, o banco de teses da CAPES e o SCIELO.

Com a contribuição desses dois capítulos, o mapa analítico sofreu modificações, até chegar ao mapa atual, conforme pode ser observados nos apêndices A, B e C. Os indicadores incorporados às categorias analíticas de cada fluxo (dimensão) foram aperfeiçoados e adaptados às especificidades do recorte da pesquisa, o qual se distingue do estudo realizado pelo autor estadunidense, pois se trata do estudo de um único caso, além de ser referente ao Governo Estadual. No estudo de Kingdon, além de ser objeto, a agenda do Governo Federal foca-se em políticas públicas mais genéricas, no setor da saúde e do transporte, em espaço e tempo distintos. Portanto, o capítulo primeiro foi realizado para inteirar o modelo da literatura específica às políticas de portos no mundo e no Brasil. Já o capítulo segundo foi constituído para integrar o modelo espacial à Região Litoral Sul e, temporalmente, aos anos que antecedem à incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual para, dessa forma, tentar minimizar a realização de uma análise desterritorializada e anacrônica.

Concomitante ao mapa analítico foi construído o roteiro da entrevista semiestruturada, conforme disposto no apêndice D. Através do roteiro, se adentrou no campo de pesquisa circunscrito às cidades de Salvador e de Ilhéus. A primeira abriga o Centro Administrativo da Bahia, a Codeba e grupos de interesses, apontados como influentes, situados em Salvador. Em Ilhéus, além de Órgãos Federais, como a Valec, constam os Órgãos Públicos Municipais e Órgãos de controle institucionais atuantes, como o MPF, bem como os grupos de interesses locais e os acadêmicos da UESC. Foi também apontada nas entrevistas, a participação da ANTAQ e do IBAMA, mas não se logrou êxito nos contatos com estes últimos participantes, principalmente, devido à distância. Os setores desses órgãos competentes para tratar do Porto Sul se localizam em Brasília. Ao todo, foram realizadas vinte e sete entrevistas, dentre os participantes, formalmente, dentro e fora do governo, dispostos, como se seguem, na tabela abaixo.

Tabela 2:  
Relação dos entrevistados.

<b>Posição dos participantes entrevistados</b>		<b>Quantidade</b>
Participantes, Formalmente, dentro do Governo.	Executivo	13
	Legislativo	03
Participantes formalmente fora do governo.	Empreendedor (Bamin)	01
	Órgão de Controle Institucional	01
	Grupos de Interesse de SSA	02
	Grupos de Interesse Local	03
	Acadêmicos e Consultores	02
	Grupo de Contestação	02
<b>Total</b>		<b>27</b>

O nível de decisão dos participantes entrevistados, formalmente, dentro do Governo no Executivo corresponde à direção técnica, a assessores diretos e secretários. Dentre os participantes correspondentes ao Legislativo, foram entrevistados dois participantes, nos níveis Estadual e Federal. Dos participantes, formalmente, fora do governo há representantes de grupos de interesse que defendem a construção do Porto, os empreendedores, bem como dos grupos de contestação. Os participantes foram selecionados, predominantemente, de acordo com a metodologia “bola de neve”, na qual, ao final da entrevista, pedia-se indicação de demais participantes. As exceções a essa metodologia foram os participantes correspondentes ao

Legislativo, embora não tenham sido indicados pela metodologia bola de neve, estes são apontados por Kingdon (2003), como participantes importantes e são responsáveis por documentos e espaços institucionais de discussão da política, tal como comissões. O mesmo se estende a outros participantes como os acadêmicos, consultores e os representantes dos grupos de contestação e de órgãos de controle institucional.

As entrevistas foram realizadas, durante o período de fevereiro a junho de 2011. Com a transcrição em mãos, montou-se uma planilha analítica, de acordo com os fluxos (ou dimensões), categorias e indicadores presentes no mapa analítico, ver apêndice C. O processo de análise das falas foi realizado, de acordo com as seguintes etapas:

a) com a transcrição disposta, codificaram-se as falas, de acordo com os correspondentes ao mapa analítico, conforme exposto no anexo G;

b) com base nessa codificação, as falas dos entrevistados foram transpostas para um quadro correspondente a um determinado indicador. Com isso, foi possível compilar as falas de todos os entrevistados, agrupadas por indicadores. Esse procedimento foi repetido, em todas as dimensões, categorias e indicadores, chegando ao material disposto, parcialmente, no apêndice D, o qual gerou um volume de 120 laudas.

c) Por fim, após essas duas etapas, foram elaborados roteiros, com as principais observações para a elaboração dos tópicos, presente no capítulo quarto. Tais tópicos foram levantados, com base nas inferências resultantes do contraste entre as falas dos entrevistados. Nestas, observava-se: se convergiam ou divergiam, além da análise sobre, até que ponto, tais falas traziam contribuições por meio de questionamentos, informações e dados em relação ao problema central do trabalho. Esses tópicos tiveram como eixo norteador e analítico as dimensões levantadas e as categorias qualificadas pelos indicadores.

#### **4.2. A percepção do problema**

A percepção do problema se constitui no fluxo, onde uma questão passa, de fato, a se tornar um problema. Para tanto, são categorias analíticas dessa dimensão: eventos significativos, símbolos e/ou paradigmas, a definição do problema em si e o orçamento disponível para acatar o problema. Essas categorias se inter-relacionam e sofrem, consideravelmente, à ação de variáveis externas. Este fluxo não está diretamente relacionado à ação dos participantes, nem depende, necessariamente, da dinâmica política ou técnica, pois emana de uma macrodinâmica.

De acordo com as entrevistas realizadas, pode-se inferir que a viabilidade da mina de minério em Caetité é o evento mais recorrente nas falas dos entrevistados. A mina já fora identificada, antes do primeiro mandato do governo Wagner, no entanto, por ser uma mina de teor ferroso baixo<sup>27</sup> (25%), só ganha viabilidade, quando a cotação do ferro chega aos 80 US\$ por tonelada no mercado internacional. Concomitantemente, o seu volume de carga, cerca de 15 milhões de toneladas por ano, dá utilidade à ferrovia e ao porto.

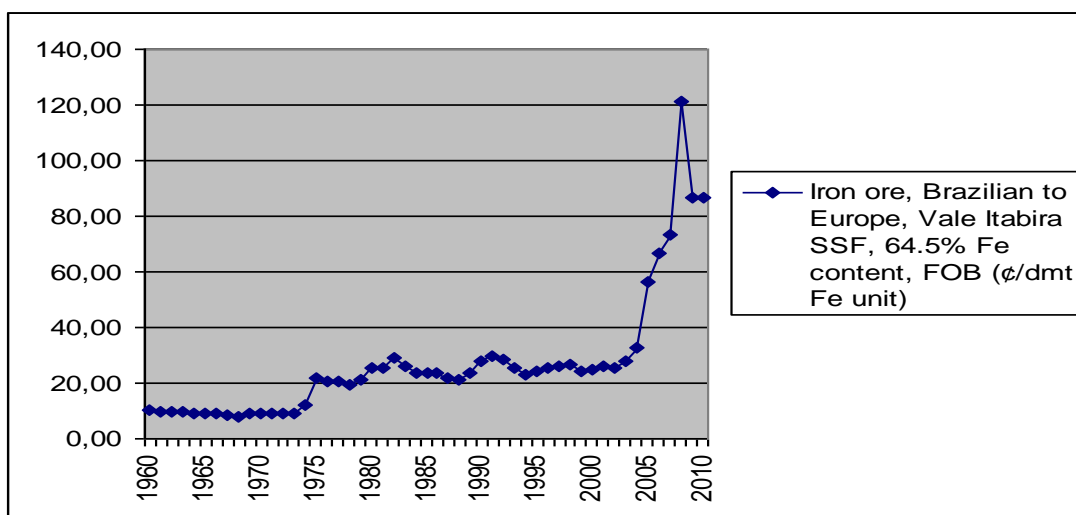


Gráfico 4: A cotação de minério de ferro nos últimos 50 anos.  
Fonte: UNCTAD, 2011.

Conforme segue no gráfico acima, a fala dos entrevistados encontra certa correspondência na série histórica da cotação do minério. Observa-se que, em 2008, o preço da *commoditie* atingiu seu pico, justamente no ano em que saiu o decreto de desapropriação, seguido do projeto de se instalar o minério-duto até o porto. Embora também seja um produto primário para exportação tal como fora o cacau, diferentemente dos demais portos construídos na cidade, o projeto atual é induzido pelo minério produzido em outra região do estado. Ilhéus seria a cidade costeira mais próxima à mina situada em Caetité. Embora essa condição seja preponderante, a possibilidade de poder escoá-la por Salvador não poderia ser descartada. Esse argumento, trazido por grupo de interesse contrário ao porto, abre espaço para contestação. Então, persiste ainda, a dúvida de como o governo decidiu construir o porto em Ilhéus.

<sup>27</sup> A cotação do minério de ferro é dada com base na metragem cúbica de mina de ferro com o teor de pureza de aproximadamente 65%.

Da mesma forma que a viabilidade da mina se coloca como um importante evento, a atividade turística de “baixo impacto” ou ecoturismo desenvolvidas na região, aparentemente, seria também um evento considerável para compreender os argumentos contrários à construção do porto. O ecoturismo foi fruto de políticas de governo para o desenvolvimento de uma atividade ligada a serviços turísticos, sem gerar impactos ambientais para a região e, ao mesmo tempo, oferecer oportunidades de trabalho em meio à crise do cacau. É dessa forma que entendem os principais líderes do grupo de coalizão de contestação.

Por sua vez, os grupos, que apoiam e empreendem o Porto, entendem, ao contrário, que a atividade turística de baixo impacto, na verdade, provocou a ocupação desordenada, a concentração de riqueza e a privatização do espaço público, decorrente dos *ecorresorts*, de alto padrão, instalados na região. Sem desconsiderar essa afirmativa, um entrevistado do grupo de contestação traz à tona, que medidas mitigatórias, de compensação e políticas públicas não foram cumpridas pelo governo do estado, quando construiu a estrada parque, a BA 01, entre Ilhéus e Itacaré, ao longo das décadas de 90 e 2000. No momento da pesquisa, identificou-se a existência de acordo entre o governo atual e a empresa mineradora, no qual há um comprometimento em realizar tais políticas de fato, justamente, para corrigir os problemas causados com o ecoturismo e não caírem nos mesmos erros. Para o entrevistado 23, o compromisso estabelecido do governo e da empresa, em cumprir tais medidas, seria prometer o que já teria sido prometido, na época da construção da BA 01. Seria remarcar áreas já remarcadas naquele momento.

A crise do cacau pode ser identificada como outro evento considerável, junto ao processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual. Esse evento, o qual vem se tornando mais um símbolo, é, recorrentemente, fonte de argumento pró e contra o porto. No entanto, se a viabilidade do minério, por si só, não explica como o Porto Sul entrou na agenda do governo, a crise do cacau teria ainda menos condições. Trata-se de um evento já crônico de caráter estrutural, que atende à argumentação da incorporação de qualquer política pública à agenda do governo. O argumento mais preponderante nesse sentido é que o empreendimento seria uma solução, um catalizador para a região se reerguer.

O grupo de interesse local, opositor a essa política de portos do governo, coloca que a atividade do cacau está restabelecendo-se e, junto ao turismo, seria possível tirar a região da “crise”. No entanto, parte considerável dos entrevistados, principalmente aqueles que apoiam e empreendem o porto, entende que as várias tentativas realizadas, com a participação do governo -

Pólo de Informática, o incentivo à produção de chocolate, o próprio turismo, a Universidade Estadual, o cacau orgânico, o perdão da dívida dos cacauicultores, etc – foram frustradas.

A precária situação e as inúmeras demandas sociais e econômicas da região não deixam de ser consenso. Mas, até mesmo a crise do cacau, seguida pela precária infraestrutura e pela força de trabalho disponível, decorrente do desemprego generalizado na região, passa a ser colocada como pontos positivos para a atração do empreendimento, conforme afirma um entrevistado...

A crise do cacau provocou uma desaceleração da vocação econômica, mas é uma região que facilita a conexão ao acesso rodoviário e aeroviário, principalmente com o novo aeroporto. Há também a disponibilidade de energia, que é algo indispensável a qualquer empreendimento. Além da disponibilidade de água, principalmente nas proximidades ao Rio de Contas para o desenvolvimento industrial. A disponibilidade de mão-de-obra específica se dá com a mão-de-obra disponível para o porto já existente de Ilhéus. Obviamente, o porto novo será mais moderno, uma atividade diferente, mas já há uma categoria organizada, estrutura de treinamento.

Há outros eventos de concepções mais estruturais, também utilizados para justificar a construção do porto, os quais podem ser divididos em duas dimensões: a dimensão estadual, como, por exemplo, a produção do Oeste, a concentração em Salvador e a desintegração regional; e a dimensão nacional que afirma a produção do Centro-Oeste, o custo Brasil, e o retorno ao transporte ferroviário.

A fala dos grupos de contestação não nega a existência desses eventos, nessas duas dimensões. Porém, os colocam não como condicionantes imperativos para a construção do porto em Ilhéus, pois também servem para indicar a viabilidade da construção do porto em outro local, como na Baía de Todos os Santos. Em relação ao argumento, em torno da descentralização econômica do estado, como resposta à concentração das atividades econômicas e da alta densidade demográfica na RMS, os líderes do grupo de contestação optam pela estratégia de desconstruir. Argumentam que a política de descentralização do governo é uma tentativa antiga e ineficiente. É citado o exemplo do relativo fracasso das Políticas Industriais Distritais, desde a década de 70, inclusive em Ilhéus, fatos estes que convergem com a trajetória histórica, identificada no capítulo segundo, deste trabalho.

Ainda em relação aos eventos referentes à dinâmica estadual, precisamente, a questão da desconcentração, argumenta-se que a obra auxiliaria na redução da desintegração regional e da fuga de cargas. O Oeste estaria sendo prejudicado por essa situação, ao ter sua produção limitada por falta de infraestrutura, cujo resultado é o escoamento de sua carga, por portos de outros



estados, assim como demais cargas do estado. Assim, o momento seria propício para ser aproveitado com a cotação alta da soja, como ocorre com o minério. Mas, como contra-argumenta o entrevistado 24: “a necessidade de escoamento pela FIOF será reduzida com as ações de verticalização da produção e da ampliação do terminal de Cotegipe”.

A possibilidade da criação estado do São Francisco, por sua vez, não seria um evento tão significativo como se esperava. Acredita-se que a obra por si só não contribuiria para evitar a criação do estado e, para outros, isso pouco iria importar com a consolidação do CLIPS, que geraria fretes mais competitivos. A carga iria continuar sendo escoada pelo Estado da Bahia, mantendo, significativamente, a arrecadação tributária com aquela região. A valorização das *commodities* seria uma oportunidade para angariar parceiros financeiros na busca por aportes para investimentos em infraestrutura. O Governo Federal e, principalmente, o Estadual, não possuem recursos suficientes para esse tipo de empreendimento. No entanto, os recursos da FIOF já estão assegurados, enquanto o porto público e o aeroporto não possuem sequer projetos.

Quanto à categoria orçamento, pertinente a esse fluxo, a mineradora compromete-se junto ao governo, em alocar os recursos para a construção do TUP, no qual o porto público aproveitará a sua estrutura para ser construído. Há entrevistados, mesmo dentro do governo, que enxergam a obra como gasto excessivo, pois os recursos poderiam ser alocados de forma mais inteligente na reforma e na revitalização de equipamentos já existentes ou na construção de um porto em área abrigada, o qual demandaria menor aporte financeiro. Este seria o argumento mais crítico, frente ao consenso sobre a dependência de recursos externos do estado da Bahia, seja por iniciativa privada ou pelo Governo Federal. A participação do último realça a importância do alinhamento político partidário entre os dois governos para se adquirir as verbas necessárias frente à disputa com os outros estados da Federação.

Essa dependência por recursos externos, segundo entrevistado Nove é resultante da falta de capitalistas, genuinamente, baianos que, ao preferirem investir seus recursos no mercado financeiro, em detrimento de investimentos em infraestrutura, no estado, conforme fizeram os estadunidenses e canadenses, há um século, segundo Kingdon. Discordando da fala anterior, mas, ao mesmo tempo, entrando em contradição, o entrevistado Dezenove entende não ser problema a participação da iniciativa privada em investimentos na infraestrutura de transporte: “recursos não é problema. Quando há uma demanda maior do que a oferta, o recurso vem, naturalmente, da iniciativa privada”. No entanto, o mesmo entrevistado afirma que “Deveriam ser investidos oito

bilhões em infraestrutura, nos últimos anos, mas só investiram dois bilhões”. Depois, ainda complementa, agora, em relação ao Porto Sul, especificamente: “Há muitas cartas de intenções de empresas privadas, mas aporte de recursos, só o Governo Federal”. Tal afirmativa se coaduna com os dados levantados pela pesquisa sobre investimentos públicos e privados nos portos brasileiros. Estes, os investimentos da iniciativa privada, não cobrem as principais necessidades apontadas pelo estudo IPEA (2010), e parte dos recursos é proveniente de empréstimos concedidos pelo BNDES.

Enquanto a FIOLE e o porto privado (TUP) estão adiantados no processo de licenciamento e alocação de recursos, as demais obras que compõem o CLIPS “estão a ver navios”. Esse é um dos pontos de críticas mais contundentes, principalmente, por parte de participantes fora do governo, mesmo sendo apoiadores, como o representante do governo municipal que coloca: “O problema só se resolve com o CLIPS e não, com um porto específico privado”.

Aparentemente, a definição do problema em si, presente nesse processo decisório de incorporação dessa política pública à agenda estadual se apresenta confusa. O problema dos grãos da região Oeste e os problemas regionais, como o porto do Malhado e o Aeroporto Internacional, não estariam sendo correspondidos. Já a necessidade de escoamento do minério, sim, ao encontrar correspondência com a celeridade, em torno do processo de licenciamento do TUP e da ferrovia no trecho entre Ilhéus e Caetité, frente às demais obras. De fato, o Porto Público que seria construído em cima do TUP não tem projeto nem modelo de concessão definidos ainda. Os entrevistados dentro do governo e representantes da comunidade portuária são claros e categóricos sobre a impossibilidade de um porto *off-shore* operar com *containeres*. Somente o Malhado seria capaz de passar por profunda reforma. Isso, até o momento, não teria sido efetivamente feito ou planejado.

Entrevistado do grupo empreendedor relata que o aeroporto foi o primeiro projeto e, talvez, o responsável por chamar a atenção da construção do porto para aquele local. No entanto, as indicações apontam de que será o último a ser concluído. Alega-se, por parte do grupo de contestação, que ocorreu um efeito cascata na qual foram-se agregando, consecutivamente, projetos ao TUP, para justificar a obra e arrefecer movimentos de contestação.

Enquanto a definição do problema em si traz dificuldade para a análise, conforme os elementos presentes no modelo de Kingdon, apresentados até agora, os paradigmas de portos levantados na revisão da literatura presente, no capítulo Primeiro, podem contribuir para a

questão. O projeto do porto sofre influência tanto do modelo de concepção *hub port*, desterritorializado, quanto o modelo mais orgânico e regional correspondentes à era pós-industrial. Essa divergência de paradigmas só ficaria mais clara, com a definição de um projeto mais integral, como o CLIPS sugere, ou, no outro extremo, como um TUP. Não obstante, a pressão realizada pelos grupos de contestação, junto aos órgãos de controle institucional, força a concepção de um porto sob influência da participação da população local, o afastando do conceito clássico de *hub port* desterritorializado.

Nesse aspecto, é dispare o entendimento dos entrevistados a que modelo seguir. Enquanto uns advogam um porto vinculado, estritamente, à demanda internacional, outros o enxergam compatível com as demandas sociais e ambientais. Este entendimento é ainda mais presente na fala dos entrevistados, em Ilhéus, apoiadores do porto. Os ambientalistas e parte do governo interpretam o projeto como altamente vinculado ao Comércio Internacional. Esse entendimento é contrastado pelos apoiadores e empreendedores que buscam um paradigma conciliador, perante esses dois extremos. A palavra de ordem passa a ser também desenvolvimento sustentável entre os empreendedores do porto, assim como é utilizada pelo grupo de contestação.

A incompatibilidade entre o modelo de gestão público e privado é levantada pelo grupo contestador como impasse difícil de ser resolvido pelos dois grandes interessados pelo projeto, governo e mineradora, como segue na seguinte citação: “Imagine um porto público funcionando dentro com berços de atracação e um porto privado lá no extremo. Isso poderia gerar problemas de greve, encarecimento administrativo burocrático”. Tais fatos contrários vão de encontro à literatura levantada no capítulo primeiro, em que aponta: se o projeto se concretizar como TUP, esse ponto passa a ser pouco relevante, devido à autonomia administrativa exercida pelo dono do terminal privativo.

A indefinição sobre a pertinência de um porto público, privado ou até mesmo PPP não é a única contradição argumentativa. Haveria, também, anacronismos como o identificado no capítulo terceiro, acerca dos portos concebidos na região. Para se pensar em um porto pós-fordista, independentemente de ser *hub* ou orgânico, haveria que pensá-lo como um porto capaz de movimentar qualquer carga, seja granel, sólido, líquido ou *container*. Esse tipo de movimentação não seria possível com o Porto Sul. Embora o governo afirme entender a logística como serviço, o que acarretaria demanda por trabalho qualificado e arrecadação sobre o serviço, a movimentação da carga será prioritariamente mecânica, pois se trata de uma carga específica e

de grande volume com baixo valor agregado: granéis sólidos (minério e grão de soja). Um entrevistado da comunidade do setor de portos coloca: “Construir um terminal graneleiro para soja e minério seria complicado, mas seria impossível ter um terminal de container *off-shore*”.

Os avanços na Engenharia, tanto na construção dos portos, quanto na construção dos navios,<sup>28</sup> ampliam as possibilidades de conciliar os dois granéis. Mas, insistir em um TUP seria insistir na lógica dos anos 70, como contra-argumenta integrante do grupo de contestação. Argumento este convergente aos entendimentos da comunidade acadêmica, voltada a propor soluções de ordem mais urbanística para as políticas de portos, conforme disposto no capítulo primeiro. Ao mesmo tempo, com a construção de um mero terminal privativo, o governo limita o seu problema de integração física e descentralização ao problema enfrentado pela empresa em como escoar o seu minério. Um problema, iminentemente, mais público, tende a se tornar privado. Portanto, esse impasse abre a possibilidade de se colocar a Baía de Todos os Santos como mais adequada a seguir os paradigmas atuais, por ser de águas abrigadas, segundo grupos de interesse da capital e os de contestação.

		Percepção-Problema							
Grupos		A1	A2	A3	A4	A5	B	C	D
Dentro	Exe. Estadual	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+
	Exe. Federal	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+
	Exe. Municipal	+	+	-	+	+	+/-	+/-	+
	Legislativo	+	+	-	+	+	+/-	+/-	+
Fora	Grup. Int. Emp.	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+
	Grup. Int. SSA	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+
	Grup. Int. Local	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+
	Grup. Int. Cont.	+	-	-	+/-	-	+/-	+/-	+
	Acadêmico	+	+	+/-	+	+	x	+/-	+

Quadro 6: Grupos x Fluxo Percepção do Problema

Com base na descrição realizada, ao decorrer desse capítulo, fundada na disposição dos dados no capítulo anterior e no mapa analítico proposto, como disposto, resumidamente, na tabela acima, pode-se identificar a atribuição positiva à categoria orçamento (**D**) e aos eventos - viabilidade da mina (**A1**) e crise do cacau (**A2**) - dada pelos participantes como indícios

<sup>28</sup> Atualmente, é possível proporcionar maior estabilidade aos navios frente às ondas na operação de carga e descarga de granéis.

favoráveis para incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual, dentro do fluxo percepção do problema. Não obstante, embora boa parte não considere, categoricamente, positiva ou negativa o evento ecoturismo/ambientalismo (A3), a conotação negativa desse indicador é mais frequente do que a positiva. O oposto procede com o agrupamento de eventos nacionais e estaduais A4 (Grão do Oeste, Custo Brasil e Ferroviarismo) e A5 (Concentração em SSA e desintegração regional). Estes últimos são indicadores com atribuição negativa, dada naturalmente, por parte do grupo de contestação ao expor esses eventos como mais pertinentes à construção de um porto em SSA para escoar o minério e a soja.

Em relação às categorias paradigma (B) e definição de problema (C) não seria possível estabelecer uma descrição clara sobre a influência dessas categorias na agenda, a partir das entrevistas realizadas. Há dificuldade na definição do problema pelos entrevistados, conforme exposto anteriormente. Poucas afirmativas podem ser inferidas frente a essas categorias como positivas ou negativas ao processo de definição da agenda do governo do estado. O que se pode levantar é que a posição dos participantes não está firme frente aos paradigmas de portos nem ao que se constitui o problema em si. O que se pode destacar é que essa dificuldade em torno da definição do problema e a qual paradigma de fato seguir, principalmente, por parte dos participantes, formalmente, dentro do governo, pode ocasionar a supremacia da percepção do problema do empreendedor privado, para quem pouco importa a qual paradigma seguir, desde que solucione o seu problema. Por fim, tais dificuldades analíticas parecem indicar a pertinência da utilização do modelo fluido e contingente de Kingdon como vetor para a análise.

### **4.3. O jogo de interesses**

Neste fluxo, os problemas apontados defrontam-se com os participantes e seus interesses, no qual grupos de coalizão e canais de permeabilidade, para aqueles que estão, formalmente, fora do governo, são formados por meio da barganha, em negociações, em torno de interesses. Estes, quando divergentes, são difíceis de ser conciliados, a não ser com a intervenção de órgãos de controle institucional o qual acaba, muitas vezes, desagradando ambos os lados.

No caso do processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do governo estadual, a opinião pública, principalmente a local, segundo os entrevistados, foi amplamente contrária à proposta inicial, desde a apresentação do projeto, o qual consistia na exportação de minério por duto, em plena praia de Serra Grande. Para alguns entrevistados, a divulgação das

informações teria sido realizada de forma equivocada, o que gerou uma mobilização negativa da população local.

Esse foi o cenário relatado pelo grupo que empreende o projeto. Com o passar do tempo, após a realização de trabalho de comunicação pela empresa e pelo governo do estado, a população aderiu ao projeto, principalmente porque a este foi agregada: a ferrovia até o Centro-Oeste; o aeroporto; a ZPE; e até a revitalização do Malhado. Um caráter mais amplo foi dado ao projeto e assim, divulgado maciçamente. Agora, passava a se chamar de CLIPS. Abandonou-se a ideia inicial da construção de um minério-duto. Após esse trabalho junto à opinião pública, a aprovação do empreendimento chegou aos 85% da população, segundo pesquisa realizada no final de 2010, amplamente citada pelos entrevistados, inclusive, pelo grupo de contestação, ao qual se predica boa parte dessa aprovação, à popularidade do governo.

Segundo os empreendedores da política, os ambientalistas teriam conseguido apoio da empresa de telecomunicação para minar, o projeto colocando informações antecipadas<sup>29</sup>. Sem embargo, investidores de empreendimentos imobiliários e industriais apoiam os grupos locais de contestação. Já os ambientalistas colocam que o governo apresenta propagandas, na quais o porto estaria movimentando *containeres* e soja do Oeste, e, nestas mesmas, omite a principal carga, e talvez a única, que seria o minério de ferro.

Frente à categoria limitações institucional-legais, os órgãos de controle institucionais parecem significativamente atuantes, frente ao processo de licenciamento ambiental da obra. Um dos indícios seriam as medidas mitigatórias e compensatórias exigidas. Outro ponto relevante é o relatório do IBAMA, que nega a definição do local desejado pela empresa de construir na Ponta da Tulha e aponta para estudos mais profundos, em três outras áreas. Isso foi acatado pelo governo.

Os grupos de interesse de Salvador que apoiam a política dão pouco crédito à capacidade do IBAMA e do Judiciário em intervir no processo. Grupos de contestação ao porto levantam a possibilidade das imposições e das medidas judiciais não serem cumpridas, além da fragilidade da lei, a qual permite a contratação da empresa de assessoria pela parte interessada e não, pelo governo. O processo de licenciamento gerido pelo IBAMA permite a participação, tanto de

---

<sup>29</sup> Segundo alguns entrevistados, a Rede Globo de televisão jogou um papel importante, ao criticar, continuamente, o projeto em seus telejornais.

empresas de consultoria, contratadas pelas partes interessadas,<sup>30</sup> quanto para a manifestação da comunidade diretamente impactada pela obra, na audiência pública do EIA/RIMA. Esse caráter participativo amplia a dimensão política do processo de licenciamento, perante as questões iminentemente técnicas. Partes dos entrevistados, tanto contrários, quanto apoiadores do porto, acabam por tecer críticas antagônicas ao processo de licenciamento, porém ambas são negativas. Enquanto para os ambientalistas a legislação é frágil, para o entrevistado, proveniente da iniciativa privada, as leis são rígidas, inadequadas e anacrônicas.

Analisando os argumentos dos órgãos de controle institucional e suas críticas, o entrevistado 13 chama a atenção para a existência da inadequação do modelo de concessão de transporte no país, o qual delega pouca obrigação à concessionária, principalmente, os modelos de concessão portuária e ferroviária. Este último seria fonte de problema quanto ao descarte da alternativa do escoamento do minério pela FCA. O contrato de concessão dessa ferrovia à CVRD teria sido realizado de forma equivocada, impedindo uma intervenção direta do estado, ou no sentido de obrigar a CVRD a realizar investimentos e melhorias. Essa observação é também compartilhada por grupos de interesse da capital, Salvador. O descontentamento quanto à situação precária da FCA é generalizado.

Esse impasse com a FCA é objeto de tentativas frustradas e antigas dos governos anteriores em realizar intervenções ou negociações com a CVRD, para melhorar o acesso ferroviário à Baía de Todos os Santos. Esse entrave se coaduna à impossibilidade da Bamin em construir o porto na Ponta da Tulha, local descartado pelo relatório técnico do IBAMA, mesmo com a SEMA à frente. Essas limitações institucionais sobre esses grupos econômicos e sobre o próprio Governo Estadual - mesmo este sendo alinhado ao Governo Federal - aponta para o entendimento de que os interesses do governo e da Bamin não são tão imperativos quanto possa parecer, a partir das falas dos grupos de contestação.

A mudança de governo, como está disposto no estudo de Kingdon, também é uma categoria de grande relevância para a compreensão do fenômeno estudado. O governo atual assumiu, após um longo período, no qual um partido conservador (PFL, depois DEM) esteve à frente do Executivo Estadual, sem alinhamento com o Governo Federal. Então, o governo atual assume o poder sendo aliado ao Governo Federal, com o interesse de formular uma política de

---

<sup>30</sup> A contratação de empresa de consultoria foi entendida pelo legislador, segundo entrevistado da área jurídica, devido à incapacidade de o estado arcar com todos os custos que os diversos processos de licenciamento poderiam causar.

grande impacto e compor uma agenda. O que resultou em facilidades de angariar recursos e dar uma concepção mais pública ao projeto proposto pela empresa.

Embora a obra não fosse possível, sem a viabilidade da mina, o alinhamento entre Governo Estadual e Federal foi indispensável, devido à necessidade de o estado da Bahia buscar investimentos externos para realizar obras dessa magnitude, conforme descrito no capítulo segundo. A obra não entrou para a agenda do Governo Estadual, devido à falta de alinhamento entre os governos Federal e Estadual. Com base na fala dos entrevistados 9, 13 e 21, os governos antecessores ao de Wagner (Paulo Souto e César Borges) só estiveram alinhados com o Governo Federal, até o primeiro governo FHC. Esse momento coincide com o início das obras de modernização do porto de Salvador e com a vinda da FORD. Com o rompimento do grupo carlista com o Governo Federal, ao final do segundo governo FHC, a necessidade por investimentos permaneceu, porém, sem atendimento. Tal ponto é evidenciado pela criação do Pelt-Ba, no qual as soluções apresentadas neste estudo não se efetivaram, justamente pela falta de alinhamento com o Governo Central, como aponta o entrevistado 13.

O entrevistado 12 destaca que o alinhamento dos governos Federal e Estadual torna possível ao governo ir contra interesses tradicionais de grupos que controlam os demais portos do estado e do país. No entanto, haveria pouca intervenção direta do Governo Federal no projeto. A concepção do projeto seria dada e liderada pelo governo do estado. Levanta-se o ponto de que, além do alinhamento partidário entre os dois governos, a relação pessoal estreita entre o governador e o presidente Lula acelerou a captação de recursos.

A mudança específica dos secretários de infraestrutura, ocorrida três vezes (Batista Neves para João Leão e, finalmente, para Otto Alencar) foi apontada por um único entrevistado. A saída de Batista Neves, secretário de Infraestrutura, foi ocasionada pelo rompimento do PMDB com o governo do estado na pré-eleição de 2010. O mesmo se procedeu com o Secretário Samuel Amoedo, da SICM. Com a saída do PMDB, segundo o entrevistado três, foi dado um caráter mais profissional, no trato do projeto, a partir da criação de um grupo de atuação nesse sentido.

A participação direta do legislativo no processo de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual pouco foi levantada pelos entrevistados. Somente os próprios legisladores entrevistados predicam a importância da AL-BA como espaço para se debater os custos ambientais e para fiscalizar as exigências acordadas pelo governo e pela empresa. Bem como se cogita, atualmente, a casa reabrir a discussão sobre o projeto para uma Audiência Pública. Tal



posição parece sugerir que a atuação do Legislativo está relacionada à visibilidade do projeto, como uma oportunidade para associarem as imagens dos Deputados à obra, hoje, bem vista pela opinião pública, principalmente, a local. Esta ação apresenta repercussões importantes na dinâmica da política local, em relação às próximas eleições para o Executivo Municipal.

O Senado também foi apontado pelo entrevistado 11, com importância institucional significativa, pela exigência de aprovação nesta Casa Legislativa, de leis que promulguem tanto a construção da FIOI, quanto do Porto Público, ambos incorporados ao SNV. Ao mesmo tempo, foi destacada a participação do então Senador pelo ES, hoje, Governador, Casa Grande (PSB) na aprovação de emenda incluindo no SNV uma ligação da FIOI com o ES e RJ. Essa medida é interpretada pelo entrevistado 19 como forma de atrair as mercadorias para serem escoadas por esses estados, principalmente se o porto se alongar muito para sair.

Já a conjuntura política local estaria disposta da seguinte forma, segundo entrevistado 25:

O CLIPS representa para muitos políticos locais a possibilidade de romper com um ciclo tradicional de poder da região, que está em vulnerabilidade com a modificação da configuração do poder político do estado. O atual grupo que detém o poder político precisa se aliar com os que detêm o poder econômico. É uma tentativa de o grupo que ascendeu ao Governo do Estado, consolidar o seu espaço ocupado, ao se colocarem responsáveis pelo andamento dessa política. Isso fica claro nos discursos de Geraldo Simões, Davidson Magalhães e outros. Esta mudança econômica está sendo aproveitada pelo poder político local.

Como já foi colocada aqui, sobre a opinião pública, a adesão também de grupos de interesse local ocorre por meio do CLIPS, da integralidade do projeto, ou, pelo menos, na realização das obras relacionadas à atividade industrial, comercial e turística. Esses são os pontos principais da barganha realizada entre governo e grupos de interesse locais, como a Associação Comercial de Ilhéus e a CDL. O mesmo se procede com a prefeitura de Ilhéus. Embora seja alinhada ao governo<sup>31</sup>, expõe a preocupação ambiental e social causada por uma eventual imigração desordenada. A mineradora também estaria atenta para esses interesses locais e, como já foi também colocado, tenta negociar com esses grupos, a adesão ao projeto ao falar do intensivo trabalho de comunicação da empresa junto aos grupos de interesse e comunidades locais.

---

<sup>31</sup> O prefeito de Ilhéus oficializou sua saída do PSB e ingresso no PT, mesma legenda do governador do Estado.

Ficaria, assim, isolado o grupo de contestação, o qual estaria relacionado a um grupo político tradicional da região de produtores de cacau. Esse grupo estaria associado ao interesse relacionado ao ecoturismo, no qual haveria participantes com empreendimentos diretamente atingidos com a decisão pela construção na Ponta da Tulha, conforme já foi descrito anteriormente. As comunidades locais e suas demandas estariam distantes do Governo Estadual, conforme depoimentos nas entrevistas realizadas, inclusive por atores que fazem parte do governo. Mas as comunidades locais, diretamente, relacionadas ao projeto, apresentam proximidade tanto com a BAMIN e quanto com o grupo de contestação. Há uma tentativa, principalmente, da empresa, em estabelecer essa relação com as comunidades locais, como segue na citação seguinte:

As pessoas da alta sociedade de Ilhéus, contrárias ao projeto, são pessoas mesquinhas, temem que, com a chegada do porto, elas percam o poder de influência que têm. Mas as pessoas de Itabuna são favoráveis. O prefeito de lá falou que se tivesse mar, o porto seria lá. As comunidades são muito carentes e há muita demanda social. A empresa está com várias ações sociais na região. As pessoas estão sedentas por trabalho, mas não têm qualificação. A empresa está trabalhando com isso, pois muitas serão absorvidas pela obra, outros postos de trabalhos são muito específicos e teremos que trazer de fora.

Essa fala converge com o entendimento de participantes do Legislativo e do Executivo, ao entenderem que a empresa mineradora é responsável e capaz de resolver os problemas imediatos das comunidades à margem dos serviços públicos como: trabalho, educação, saúde, transporte, segurança, etc. Essa concepção é taxativamente e criticada pelo grupo de contestação: “Não é uma empresa que quer fazer esgotamento sanitário, aqui, construir escola, ali. Isso é papel do estado”. Embora não fosse possível realizar entrevistas com representantes das comunidades locais, a participação desse grupo aparenta ter sido mais direta, junto ao governo, por meio da Audiência Pública.

Ficaria assim, a disposição das relações intragrupos políticos frente às descrições realizadas acima:

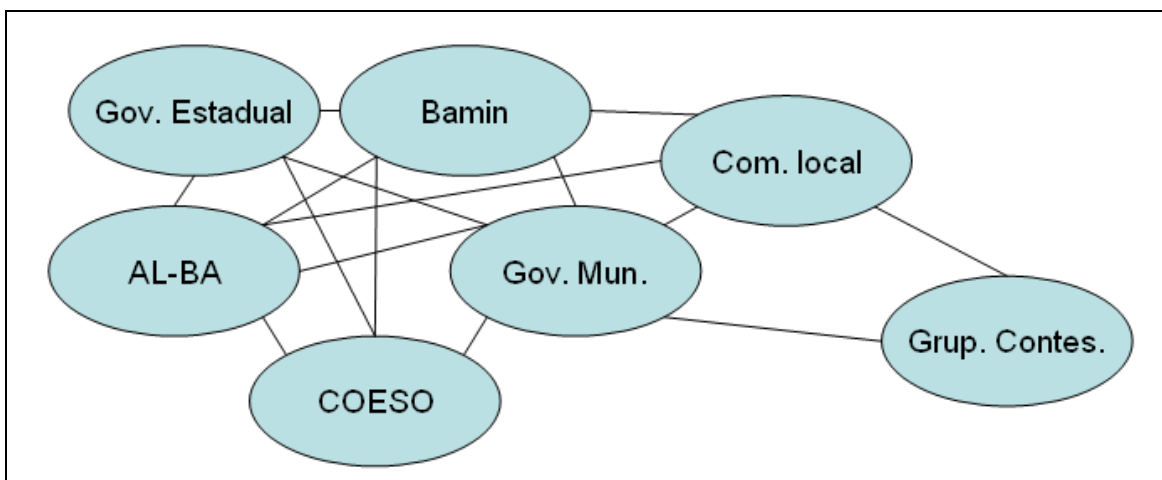


Figura 5: Ideograma representativo da interação intragrupos no nível local.  
Fonte: entrevistas realizadas. Elaboração própria.

Para chegar a esta formação atual do grupo de coalizão<sup>32</sup>, devido à pressão do grupo ambientalista e de parte de grupos de interesse locais ligados às atividades empresariais, foi necessário ampliar o projeto para barganhar o apoio dos demais interesses presentes. O grupo empreendedor do projeto destaca que o governo teve a capacidade de negociar e exigir junto à empresa que utilizasse a ferrovia. Esta fora possível graças ao alinhamento com o governo estadual e com a viabilidade da Mina. Com esse parceiro, o governo poderia colocar em prática o seu interesse de apresentar à população uma grande obra e ampliar a sua arrecadação. No entanto, os ambientalistas permaneceram intransigentes, enquanto os grupos de interesse locais passaram a apoiar o governo no empreendimento, agora, mais próximo ao projeto do Prof. Vasco Neto, embora ainda não houvesse nada que solidificasse a integralidade do projeto CLIPS. De toda a sorte, não se pode afirmar que o interesse da empresa foi categórico e monolítico, pois o local de construção e a ideia de escoar por duto foram alterados, mesmo sendo, hipoteticamente, a opção de menor custo econômico para a empresa.

O entrevistado 17 relata, sucintamente, a seguinte trajetória histórica da empresa:

A empresa, como é conhecida hoje, não existia quando saiu o decreto de desapropriação em 2008. Era ainda do Geólogo, João Cavalcante, proprietário da lavra da mina, desde 2005. Ele fundou a empresa, mas não a constituiu de fato. Isso ocorre, quando o grupo Zamim se torna sócio limitado, detendo a maioria do capital social, após o decreto de desapropriação de posse em 2008. Esta empresa é de um grupo de investidores liderado pelo indiano Pramoud. A sede era em São Paulo, foi transferida para Salvador, há pouco

<sup>32</sup> Devido à quantidade de ligações realizada entre os participantes, pode-se afirmar que o grupo de coalizão é formado pelo Governo do Estado, Bamin, COESO, AL-BE e Governo Municipal. As ligações do Legislativo, Bamin e Governo Municipal com a comunidade local se dão por meio de relações assistencialistas, conforme pôde ser observado in loco.

tempo. Assim, como a filial em Ilhéus. O minério precisava ser escoado. Não havia uma infraestrutura disponível, então, procurou o governo para achar uma solução.

Na negociação entre governo e empresa, a prioridade dada ao trecho Caetité/Ilhéus na construção da FIOIOL foi barganhada pela empresa em troca do abandono do duto, alternativa de menor custo econômico. A argumentação técnica para a prioridade dada a esse trecho da ferrovia versa sobre a viabilidade instantânea, dada ao porto e à ferrovia, devido ao volume transportado de minério. Foi aventado pelos entrevistados, também, a ampliação do projeto para atender as mineradoras de MG.

Segundo o entrevistado Dezesete, frente às dificuldades encontradas pela empresa para implementar o projeto, a escolha por Ilhéus se daria para atender ao desejo do governo. Quanto a essa afirmativa, que foi propagada pelo ex-diretor da Bamin, em entrevista à mídia estadual, o entrevistado Vinte e Quatro pergunta: “Levariam a mina em baixo do braço?” Frente a esse embate direto, provocado pelo grupo de contestação, governo e empresa defendem que o porto não iria afetar a atividade turística nem a preservação ambiental. Seria, na verdade, positivo para essas atividades.

Para o grupo de contestação, os empreendimentos em atividades turísticas sofrem de taxações injustas, pois buscam somente uma atividade econômica sustentável. Não são “ecoterroristas”, como segue na fala do entrevistado 24: “Ambientalistas todos nós somos, se acreditarmos que é da terra que nosso alimento vem”. Eles se dizem acreditar em um modelo de desenvolvimento distinto do tradicional. O grupo de contestação explicita ainda, que o projeto interfere diretamente em área definida como espaços destinados à atividade turística, o que geraria uma ausência de previsibilidades. Entendem a incorporação do aeroporto junto ao projeto, como manobra para cooptação da elite local, antes contrária à construção do porto. Já o entrevistado 25 tem o seguinte entendimento sobre a contestação:

Há posturas muito contraditórias dentro do grupo que contesta o empreendimento. Uma pessoa, em especial, fala amplamente que podem colocar o porto onde quiserem, só não em frente da lagoa dele. Há muito interesses nesse grupo sem estar, necessariamente, relacionado à questão ambiental. Os empreendimentos de ecoturismo, que só usam o termo ecológico como apelo, estão, muitas vezes, na praia, degradando e limitando lugares de acesso público ao acesso privado. A questão não passa pela discussão de aquisição de condições materiais mínimas para a sobrevivência pelas comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento. Estas comunidades estão às margens dos serviços e bens públicos, bem como, sem assistência dessas ongs, que agora, contestam o porto e pregam a sustentabilidade. A discussão é pautada no conservadorismo exacerbado.

A respeito da hipótese levantada pelo governo, sobre a existência de interesses externos, atrelados aos grupos de contestação local e voltados para capturar as cargas do porto, além do choque de interesses com os portos de Salvador, apresenta-se como possibilidade, um pouco mais evidente, seguindo a trajetória histórica, apresentada no capítulo segundo. O governo ressalta a preocupação em planejar o Porto Sul para não ocorrer sombreamento de *hinterlândias*. No entanto, há aqueles que explicitam essa possibilidade, ao falarem do inevitável conflito e das cargas pontuais, como algodão e magnésio, que deixariam de ser escoadas por SSA. Há participantes dentro do governo que explicitaram ter interesse na construção do empreendimento na Baía de Todos os Santos, em detrimento do porto de Ilhéus. A construção na capital seria muito mais barata e não haveria os custos ambientais.

O juízo da existência da influência de interesses localizados na capital está também presente, tanto nos grupos de contestação, quanto nos grupos locais de apoio. O entrevistado 21 credita essa proeminência dos interesses da capital aos governos carlistas, com o esfacelamento do Malhado e a ausência de um Aeroporto Internacional. Essa concentração levaria para uma falta de competitividade, gerando monopólios e custos altos. Seria esse o cenário da prestação de serviços portuários na Bahia e também no país. A obra do Porto Sul, assim como outras, romperia com essa lógica. Convergindo com essa ideia, para o entrevistado 13: “Esses monopólios são evidenciados pelos *lobbys*, realizados para manter a legislação atual de modelos de concessão de portos, que não permitem à iniciativa privada ter portos que possam movimentar a carga de terceiros, muito menos construírem e explorá-los”. Cabe ressaltar que, embora tenha sido promulgado o decreto 6.630/2008, descrito no capítulo primeiro, este ainda não fora adequadamente regulamentado. Além do desenho institucional, este grupo exerceria influência sob a definição da *hinterlândia* dos portos no país.

Não há evidências, nas entrevistas, que permitam maiores afirmações e detalhamentos sobre essa questão e se esse grupo está exercendo influência direta. Segundo entrevistado um, não há nada no sentido de boicote, é mais competição por meio de projetos. Esta afirmativa resplandece na fala do entrevistado três, ao afirmar que está lutando para levar o porto para Salvador ao renegociar ou, até mesmo, se for o caso, encampar a FCA da CVRD. Ademais são indícios a serem considerados na identificação da força exercida por grupos de interesses portuários: a) a falta de projetos e atividades mais proativas e robustas em torno do porto público; b) a adoção do modelo de concepção, mais próximo ao *Private LandLord*, definição mais

próxima ao TUP, em detrimento a um modelo misto, próximo à PPP, tal como propicia o modelo correspondente ao *Land Lord*. Esta condicionante pode ocorrer, seja por uma imposição estrutural que não desperta interesse da iniciativa privada, devido às limitações legais nacionais e econômicas regionais, seja por influência direta da ação dos principais grupos de interesses no âmbito da logística brasileira. A solução foi a construção de um porto privado ao lado de um público. Essa política é recorrente há um bom tempo no estado e no país, conforme discutido com mais detalhes no capítulo primeiro. A construção e exploração de portos públicos, pela iniciativa privada foram embargadas, até a criação do decreto 6.630 de 2008. A saída era a iniciativa privada construir um terminal privativo, dentro do porto organizado Público, como ocorre em SUAPE e Aratu. O que se configura no Porto Sul é o oposto de SUAPE e de outros portos nacionais e internacionais ao ter um porto público construído dentro de um porto privado. Essa anomalia poderia ainda ser corrigida, mas não aparenta ser pauta da negociação entre governo e empresa. Conforme segue na falta do entrevistado 26: “O contrato com a empresa mineradora foi cancelado, quando se alterou o local de construção. No entanto, o projeto conceitual permanece, ainda, será um porto público e um privado”<sup>33</sup>.

Frente ao impasse entre o interesse público e privado em relação à FCA, segundo a maioria dos entrevistados, a CVRD concessionária da ferrovia, não teria interesse econômico em investir no trecho baiano, por suas atividades se concentrarem no Sudeste e no Norte do país<sup>34</sup>. Essa ferrovia apresenta custos elevados para realizar uma reforma. Mas há alguns que vão mais além, afirmam que seria por causa da Bamin ser uma empresa concorrente. O entrevistado 17 não vê dessa forma: “A Bamin não teria a expressividade econômica que tem a Vale. Seria complicado investir em uma ferrovia para chegar a Aratu e não saber se este seria capaz de atender à demanda da empresa”.

Não obstante, alguns entrevistados abrem a perspectiva de que a CVRD teria interesse de que o porto não saísse em Ilhéus. A Vale já teve interesse em comprar a mina, mas aguardava o preço cair e teria o monopólio da única forma de escoá-la, a FCA, como trunfo para atingir esse objetivo. Com a alternativa de se construir a FIOL e o Porto Sul, o poder de barganha da CVRD

---

<sup>33</sup> Esse entendimento persiste segundo entrevista concedida ao Jornal A Tarde, no dia 09 de outubro de 2011, pela Chefe da Casa Civil do Governo Estadual, Eva Maria Chiavam. Na ocasião, a entrevistada afirma que ainda persiste dúvidas em torno de qual modelagem adotar para o porto público ao passo que o TUP é um porto já confirmado.

<sup>34</sup> A CVRD é uma das principais empreendedoras da ferrovia Norte- Sul, construída, principalmente para escoar a produção agrícola do Centro-Oeste brasileiro, no qual está incluso o Oeste baiano. Sem contar que a empresa exerce controle das malhas ferroviárias e dos principais portos no Sudeste, como RJ e ES.

cairia por terra. Essa afirmação, de que o impasse gerado entre as mineradoras levou à opção por Ilhéus, como coloca o grupo de contestação, é pertinente, diante dos argumentos apresentados.

Além de grupos ligados à atividade mineradora, grupos de interesse ligados às duas atividades econômicas, relevantes na produção de produtos primários, no estado, estariam interessados na construção do CLIPS, como se propaga em informes do governo. Os produtos seriam a celulose, no Extremo Sul, e a soja, no Oeste. No entanto, o escoamento da primeira pelo Porto Sul, pode ser descartado pelo impedimento técnico de serem dois produtos, minério e celulose, inconciliáveis. O minério contamina a celulose. A solução apresentada pelos entrevistados, dentro do governo, seria a utilização do Malhado. Isso acarretaria mais investimentos e intervenções na área urbana e central da cidade. Além das indústrias de papel ter seus interesses e atividades econômicas centradas no Sudeste, para onde elas já escoam a sua produção. Todavia, a modernização do Malhado compõe o CLIPS, segundo o governo.

A soja, embora seja, exaustivamente, destacada na fala dos entrevistados, tanto dentro, quanto fora do governo, como uma relação convergente com o porto Sul, tem o percalço da falta de mobilização de seus produtores, quando comparados às mineradoras. Segundo o que alega boa parte dos entrevistados, o porto ganharia com o volume movimentado pela soja, e os produtores da soja, com a redução do frete. Para o governo, a carga da soja viabilizaria a penetração da FIOL, até o Centro-Oeste brasileiro, podendo chegar ao Peru, além de promover a descentralização e integração regional. Como a integração Oeste-Leste, via férrea, se ampliaria a área cultivada e a produtividade por conta da redução dos custos com transporte, não só pelas empresas exportadoras, mas, principalmente, pelos agricultores. O desinteresse das exportadoras de soja pelo projeto é constatado nas entrevistas, ao apontar que até então, as empresas exportadoras, representadas pela AIBA, ficaram somente na carta de intenção da utilização da infraestrutura, não empreendendo o projeto, como faz a Bamin. O governo ficaria na aposta de que utilizariam a infraestrutura, após a construção, devido ao interesse por um frete mais barato.

O entrevistado 23 se concentra, em basicamente, três argumentos que explicariam o desinteresse da AIBA em empreender o porto: primeiro, a política de verticalização atual da produção, com a instalação de indústrias moageiras, em Barreiras, permitiria a utilização do modal rodoviário, como hoje já ocorre; segundo, boa parte das empresas exportadoras de soja, já alocaram investimentos na ampliação do terminal de Cotegipe para atender à demanda crescente; por fim, a solução pela baía é mais interessante porque se realiza a logística reversa, ou seja, o

caminhão que volta vazio, após levar a soja até Cotegipe, retorna carregado de fertilizantes, produzidos no Polo petroquímico.

A categoria geopolítica dá ainda mais corpo à divergência de interesses, presente no processo decisório. Os investimentos realizados há um bom tempo na construção da ferrovia Norte-Sul e Transnordestina, como se pode observar, no mapa abaixo, e nos seus respectivos portos, Itaquí e Suape, competiriam por *hinterlândia* com o Porto Sul, principalmente, pela carga do Oeste. O mapa referido está presente na comunicação de nº 50 do IPEA, na qual foram definidas obras prioritárias de investimento. Observa-se que a FIOL, EF-334, ficaria incompleta, no trecho entre Caetitê e o Oeste da Bahia, que teria um ramal entroncando na Norte-Sul.



Figura 6: Mapa ferroviário prioritário.

Fonte: IPEA, 2010.



As seguintes hipóteses, mutuamente não excludentes, podem ser levantadas de acordo com essa observação: a) essa cisão da FIOl serviria para atender aos interesses da Vale com construção do ramal de Barreiras à Figueirópolis, para assim, poder ainda utilizar a Norte-Sul, como via de escoamento, seja pelo Norte ou Sudeste; b) a fragmentação da FIOl, ao ser construído um trecho, permitindo escoar o minério de Caetité a Ilhéus, não deixaria de atender, da mesma forma, à Bamin; c) por fim, a estrada de ferro, construída dessa forma, manteria condições propícias para o escoamento de soja, já realizado pelo porto de São Francisco do Sul, em SC. Neste último caso, tanto o referido porto, quanto a ferrovia que o integra ao Centro-Oeste do país são infraestruturas de transportes, exploradas juntamente, pela empresa América Latina Logística, quando a soja não é escoada para esse porto via navegação de cabotagem. Esta empresa realizou contrato de prestação de serviço com empresa agroexportadora, que atua no Oeste Baiano, como permuta por vagões. Não obstante, a Vale e a ALL são as principais operadoras logísticas da América do Sul.

Segundo os entrevistados e como pode ser observado no mapa exposto, essa fuga de cargas ocorre por causa da integração física no país ser concentrada no eixo Norte-Sul e próxima ao litoral, seja por ferrovia, rodovia, aerovia e marítimo. Esta observação é mais acentuada no caso específico da Bahia, no qual há somente a FCA como alternativa às rodovias, as quais, além do sentido Norte-Sul, estão em condições precárias de utilização. A interiorização seria algo recente, com a produção de grãos, ao Oeste do país e do estado.

O projeto do governo do estado da Bahia seria inovador nesse sentido, com a FIOl construída de forma integral e o Porto Sul, em sua ponta, romperia com a lógica Norte-Sul. Além disso, abriria a possibilidade de se integrar ao Pacífico pelo Peru. Cortaria também o SF e promoveria a intermodalidade, atraindo cargas desde o Norte de Minas Gerais ao interior do Nordeste, ao longo da parte navegável do rio, chegando a sua foz, na divisa com Sergipe e Alagoas. A mina de ferro de Caetité seria uma pedra inicial, que daria vantagem a este empreendimento frente às demais obras no Norte e Nordeste, ao permitir a viabilidade econômica ao porto e à ferrovia. Ilhéus também teria uma posição estratégica, que permitiria acesso à profundidade adequada, em curta distância. O município estaria no meio de um vazio costeiro de quase mil km, de SSA ao ES, sem porto. A cidade está em uma região intermediária, entre o canal de distribuição (Sul e Sudeste) e o canal de fornecedor (Centro-Oeste). Se levar em conta a

necessidade de um porto moderno e atual, segundo entrevistados da comunidade portuária, só há mesmo, em Suape-PE.

Para o grupo de contestação ao projeto, esses objetivos geopolíticos poderiam também ser conquistados, com a construção de um Complexo Intermodal na BTS. O que se nota é a presença de explicações robustas para a importância do CLIPS na dimensão geopolítica. No entanto, a dinâmica geopolítica frente aos interesses logísticos nacionais e privados não converge tanto com esse projeto. Os grupos de interesse contrários têm apoio e/ou são formados por: operadores, Governadores, Deputados Federais e Senadores de outros estados.

Enquanto isso, a consolidação do TUP pouco ameaça os grupos de interesse, no sentido de a geopolítica pertinente a *hinterlândia* do porto. A resistência estaria mais em torno dos grupos ambientalistas locais. Já a integralidade do projeto, o CLIPS, enfrentaria não só os interesses contrários ao TUP, como, também, os interesses de grupos da capital e demais regiões do país, bem como dos principais operadores logísticos. O risco de o governo ter seus interesses limitados ao da empresa mineradora se amplia sob essa perspectiva. A questão é que o governo está atrelado ao TUP, devido ao minério, que dá viabilidade à ferrovia; e a Bamin, ao governo, que daria respaldo político e promoveria a construção da ferrovia e sua conexão entre o litoral e a mina.

		FLUXO – JOGO DE INTERESSES																
	Grupos	A	B	C - INTERESSES									D		E	F	G	H
				C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	D1	D2				
Dentro	Exe. Estadual	+	-	+	+	=	+	-	+	+/-	-	+	+	=	=	x	-	+/-
	Exe. Federal	+	-	+	+	x	+	-	x	=	-	+	+	x	+	x	-	+
	Exe. Municipal	+	-	+	+	x	+	-	x	≠/-	x	+/-	+	x	x	+/-	-	+
	Legislativo	+	-	+	+	x	x	-	x	-	-	+	+	x	+	+	x	+
Fora	Grup. Int. Emp.	+	-	+	+	x	x	-	x	x	≠/-	+	+	x	=	+	-	+
	Grup Int. SSA	x	-	+	+	x	=	-	+	≠/-	x	x	+	x	+	x	x	+/-
	Grup. Int. Local	+	-	+	+	x	+	-	x	-	x	+	+	x	x	+	-	+
	Grup. Int. Cont.	+	+	+	+	x	-	-	+	-	-	+	+	x	x	+/-	+	+/-
	Acadêmico	+	-	+	+	x	x	-	x	x	x	+	+	x	=	+	x	x

Quadro sete: Grupos x Fluxo jogo de interesses

A tabela síntese acima representa a descrição do trabalho de categorização realizado até aqui. Conforme disposto, a categoria opinião pública (A), os indicadores autointeresses do governo (C1) e autointeresses da mineradora (C2) apresentam relações positivas na incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual. Com exceção da fala do grupo de contestação, os órgãos de controle institucional, em função da categoria limitações institucional-legais (B),

afetam, negativamente, o processo decisório da formulação da política, ora estudado. O mesmo, de forma unânime, pode ser afirmado em relação aos autointeresses do ecoturismo e ambientalistas (C5). O Legislativo (E), em relação aos poucos entrevistados, que se referiram a essa categoria, apresentam-no, como positivo, ou indiferente, ao fenômeno.

Frente às categorias dinâmica política regional (F) e a geopolítica (H), é concomitante a conotação positiva na influência da incorporação do Porto Sul à agenda. A ver: A dinâmica regional está favorável ao Porto Sul, porém haveria grupos de contestação, ligados ou não, ao *status quo*, contrário ao empreendimento. Com a geopolítica ocorreria algo similar. Embora, a Bahia apresente argumentos sólidos da sua posição estratégica para a logística de transporte nacional, como todos colocam, colidiria de frente com interesses consolidados dos operadores portuários, da disputa com estados do Nordeste e com o poder tradicional do Sudeste e, mesmo, com os interesses da própria Capital. O interessante é que a heteronomia ao modelo primário--exportador persiste frente a esse impasse entre os grupos de interesses, ou seja, exportação de grãos e minérios, como os promotores da política.

Por fim, a categoria marketing político e mídia (G), nesse processo decisório, de acordo com as entrevistas, apresenta uma condição negativa. Somente os ambientalistas apontaram um efeito positivo, por entenderem que o governo usa a propaganda pública governamental para divulgar informações equivocadas, com o intuito de convencer a opinião pública. Já os participantes dentro do governo e o grupo de interesse local entendem que a mídia, mais precisamente, a Rede Globo de televisão, articulada com os interesses dos ambientalistas e de grupos de interesse externos ao estado, propagam informações para minar a política de infraestrutura de transporte atual da Bahia. Tal fato exigiu uma ação de enfretamento com reuniões e divulgação de informações sobre o projeto, por parte do estado e da empresa mineradora.

A manutenção da janela aberta nesse fluxo aparenta ser mais frágil do que no fluxo anterior. Os interesses dos dois empreendedores (Governo e Bamin) e seus apoiadores (grupos de interesse local e grupos de interesse ligados à mineração) seriam combatidos diretamente pelo grupo local e o órgão de controle institucional IBAMA, menos explicitamente pela CVRD, por grupos da capital e demais regiões do país. Já AIBA e as indústrias de papel do extremo sul se apresentam amorfas, frente a esse processo decisório, bem como, o Legislativo. O alinhamento

dos Governos Estadual e Federal seria algo vital, devido ao peso do orçamento e ao imperativo do calendário eleitoral.

Mas como gosta de ressaltar Kingdon, nem mesmo a confluência desses dois fluxos seria suficiente para explicar o processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual. Os interesses políticos, frente aos problemas percebidos e/ou induzidos, dependem de soluções técnicas consistentes, principalmente em obras de Engenharia, discussão presente no fluxo de soluções.

#### **4.4. O desenho da solução**

No delineamento da solução, no processo decisório de agenda dos Governos, os argumentos técnicos buscam corresponder aos interesses apresentados pelos principais participantes, em decorrência do problema exposto. Presume-se, então, a partir de Kingdon (2003), que nesse fluxo predomine a persuasão para se chegar a um consenso, frente à concorrência pela melhor solução. Não haveria espaço significativo para negociações com base na barganha, como procede no fluxo político. Portanto, conforme disposto no mapa analítico no apêndice D, são categorias presentes neste fluxo: a visão de impacto da política; o custo político das soluções apresentadas; a viabilidade técnica das soluções; e os valores e motivações dos principais participantes neste nível.

Neste fluxo, conforme se pode observar em quadro anexo, o IBAMA é um dos principais participantes formais no nível Federal. O órgão está diretamente associado a todas as obras do CLIPS e foi o responsável direto pela mudança do local de construção. Os demais órgãos são especializados especificamente em cada modal, como a Valec, em relação à ferrovia, a INFRAERO, com o Aeroporto, a ANTAQ e a SEP frente ao porto público e ao TUP. No nível Estadual, a SEINFRA foi a Secretaria, inicialmente, responsável pela política. Ressalte-se que, desde 2002, já havia estudos próximos ao projeto atual da FIOL para implementação na BTS. A ideia tomaria a dimensão atual, a partir da entrada da SICM, a qual, junto à Bamin, prospectou a exploração da mina e a construção do TUP, a partir de 2007. A Casa Civil, em 2008, tornou-se a coordenadora política da solução. A SEMA ficou responsável pela acessoria técnica no processo de licenciamento. A SEPLAN foi incumbida dos projetos conceituais integrais dos modais, de uma forma mais ampla e articulada, com o intuito de atender ao objetivo de descentralização e desenvolvimento regional. O DERBA seria o órgão executivo ligado a SEINFRA à frente da execução da política.

Embora não tenha apresentado nenhuma participação direta, até o momento, no processo decisório, a SEAGRE e a SEDES teriam interesse em participar do projeto. Na AL-BA, como já foi exposto no tópico anterior, houve pouca participação efetiva, principalmente no nível técnico. O mesmo se procede com o governo municipal e com a CODEBA. A participação desta última está atrelada ao modelo de concessão do porto público, situação que poderia colocá-la como responsável pela construção e exploração se o modelo de concepção definido fosse o *LandLord*. Caberia também à CODEBA, dentro da concepção integral do CLIPS, divulgado pela SEPLAN, revitalizar e modernizar o porto do Malhado, que é de sua competência. Mas, até então, não há estudos mais aprofundados a esse respeito.

Não se pode fazer muita inferência em relação à atuação da Secretaria Extraordinária da Indústria Naval e Portuária, pois as decisões parecem concentrar-se na Casa Civil, no Derba e na Secretaria de Infraestrutura. No entanto, segundo depoimentos de alguns entrevistados, a SEINP foi criada para consolidar as decisões técnicas em torno não somente do Porto Sul, mas também em relação à construção de estaleiros.

Também cabe ampliar a descrição desse fluxo para incorporar a participação dos grupos de interesse, consultores e acadêmicos, os quais compõem os participantes invisíveis, formalmente, fora do governo. Neste aspecto, há o grupo de professores da UESC, parte dele com ligações com integrantes do grupo de contestação à construção do porto, que formulou um documento com conteúdo técnico (na área jurídica, econômica e ambiental) contestando a decisão do local de construção e encaminhando para o IBAMA. São também participantes importantes: a COPPE, responsável pela Avaliação Ambiental Estratégica do empreendimento e pela formulação de cenários de avaliação; o próprio Vasco Neto, amplamente citado pelos entrevistados, muitos dos quais, seus alunos.

A visão de impacto dos participantes sobre as soluções apresentadas pela construção do Porto Sul tem diferentes níveis de amplitude, desde questões envolvendo a ligação do Oceano Atlântico ao Pacífico pela ferrovia, num nível internacional, às questões municipais, compartilhadas por poucos e concentrada nos participantes, formalmente, dentro do governo, bem como a visão de impacto da política no nível nacional. No entendimento desses participantes, a solução com a construção do Porto Sul resultaria na integração inédita no sentido Leste-Oeste e na redução de assimetrias socioeconômicas regionais, impactos que repercutiriam também, nos níveis estaduais e municipais, além da ampliação da arrecadação fiscal.

No nível estadual, além da integração, também inédita, no sentido Oeste-Leste, por ferrovia, seria fruto dessa política também a desconcentração econômica, a solução para o semiárido e a redução da fuga de cargas. Observa-se, nesse ponto, como a visão de impacto corresponde à categoria eventos no fluxo percepção do problema. No nível municipal, segundo fala dos entrevistados, principalmente dos participantes, formalmente, dentro do governo, destaca-se o impacto positivo, na preservação ambiental, decorrente das políticas de mitigação e compensação, bem como, são destacadas obras em infraestrutura as quais seriam catalisadas pela construção do porto como, por exemplo, a duplicação da BR 415 entre Ilhéus e Itabuna; a tão desejada segunda ponte do pontal; o contorno rodoviário de Ilhéus; e o reforço da linha de transmissão elétrica.

As políticas na área social também ocorreriam, principalmente, àquelas relacionadas à qualificação de mão-de-obra, com a criação de postos de trabalho devido aos investimentos atraídos e difundidos, não só especificamente em Ilhéus, mas por toda a região: seria o nascimento de uma nova região metropolitana. Entrevistados equiparam os impactos dessa política à criação do CIA na RMS, na década de 70. O consenso entre os que apoiam o empreendimento é o foco no desenvolvimentismo disseminado, espacialmente no território.

A opinião contrária em relação à efetividade desses impactos pode ser sintetizada no seguinte trecho da fala do entrevistado 24:

A população apoia o empreendimento contando com a geração de emprego. Mas não há desempregados, há desqualificados. O governo tem que investir em qualificação e Educação. Obviamente, precisa-se de obras de infraestrutura, então por que não constrói obras de saneamento básico, melhora o aterro sanitário. Preferem a lógica de construir novos. O Distrito Industrial não foi concluído, as empresas não foram atraídas. O porto do Malhado nunca foi concluído, nunca foi revitalizado, nunca teve uma dragagem. Agora estão pensando em um porto para atividade pesqueira. Falam em criar 420 empregos, quanto isso acrescenta a economia, só o Makro e o Atakadão, recém- instalados em IOS, criaram 720. Há a possibilidade de arrecadação do ICMS, mas se isso ocorrerá é outra história.

De acordo com a entrevista realizada com participantes locais, diferentemente do que pensa o grupo de contestação, como pode ser observado no trecho acima, os custos do projeto são menores do que os benefícios. Não obstante, os grupos de interesse local não descartam a questão ambiental, cujos pontos principais seriam a atividade industrial na costa, o impacto da construção do porto sobre a biota, fauna e flora, tanto marinha quanto terrestre, o impacto visual e a aspersão do minério. Também é apontada a experiência negativa com o Porto do Malhado, que causou

erosão e assoreamento, como uma preocupação a se repetir, além da possível pressão imigratória, seguida da ampliação da urbanização, como custos que o projeto enfrenta, os quais são taxativamente expostos pelos entrevistados.

A proibição da atividade industrial na costa e a construção da ponte de atracação sobre parâmetros modernos de construção, distintos ao do Porto de Malhado, são os argumentos apresentados para que se sobreponham a esses custos. Além do argumento de que o porto público utilizaria a ponte do TUP para evitar maiores impactos ambientais negativos com a construção de duas pontes. O entrevistado cinco afirma que não há estudos que provem o impacto negativo do empreendimento na biota terrestre, proveniente do transporte do minério. Para combater a aspensão do minério seria implementado um processo moderno de irrigação, com um composto de polímero e água sobre o minério estocado, para evitar a aspensão, processo já homologado junto ao IBAMA. O grupo de contestação ironiza a viabilidade dessa solução técnica, ao colocar que o composto é mais caro do que o minério e destaca que a granulidade do minério é próxima à do grão de areia, o que o torna muito difícil o controle de sua aspensão.

Não obstante, os impactos que mais receberam a atenção e repercussão dos entrevistados são os de ordem ambiental e turístico. Embora tenha o entendimento destoante do entrevistado nove, o qual argumenta sobre a insignificância econômica do ecoturismo na região e sua impossibilidade de se sustentar economicamente, a maioria dos entrevistados, formalmente, dentro do governo não considera o ecoturismo insignificante, embora não assumem que tal atividade tenha a importância sugerida pelos empresários do setor para ajudar a alavancar o desenvolvimento regional, como alega o grupo local de contestação, e muito menos capacidade para resolver os problemas socioeconômico, amplificados pela crise do cacau. No entanto, a viabilidade técnica do projeto original aparenta estar comprometida. Nesta visão, o TUP seria mais factível.

As especificidades de construção *off-shore* não permitiria a operação de *contêiner* e, por causa do transporte de minério, não seria possível movimentar a celulose. Essas cargas poderiam recair sob os cuidados do porto do Malhado, todavia, este porto está incrustado na área urbana e não há projetos ainda nesse sentido. É levantada a possibilidade de que a soja não possa ser escoada por Ilhéus, por causa da logística reversa, realizada com os fertilizantes produzidos no CIA e dos investimentos já realizados em Cotegipe. Cada obra anda a seu tempo e como o entrevistado da comunidade portuária coloca: “a realidade do Porto Sul é um terminal”.

A solução de escoar mercadorias por duto, apresentada pela empresa inicialmente ao governo, levantou ainda mais custos políticos, embora, talvez fosse o empreendimento tecnicamente mais viável, considerando-se apenas o custo de construção. No entanto, os impactos ambientais e socioeconômicos eram demasiadamente importantes e foram combatidos integralmente pelos grupos de interesse local, naquele momento, associados aos ambientalistas articulados ao ecoturismo. Estes grupos se aprofundaram nos argumentos técnicos de oposição ao minério-duto apresentado pela empresa. Descartada a solução por duto, a construção da FIOL até Ilhéus é criticada, agora, somente pelo grupo de contestação, o qual apresenta como alternativa concorrencial a utilização da FCA até a BTS<sup>35</sup>, como apontava o Pelt-Ba. Os argumentos técnicos, tanto contra a viabilidade do Porto Sul quanto a favor da viabilidade da FCA, são apresentados exaustivamente pelo grupo de contestação, assim como os argumentos contra a FCA e a favor do Porto Sul são apresentados pelos participantes, formalmente, dentro do governo.

	<b>FIOL + Porto Sul</b>	<b>FCA + BTS</b>
<b>Contra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integralidade do CLIPS ameaçada</li> <li>• Impactos Ambientais;</li> <li>• Impacto negativo nas atividades econômicas endógenas (cacau e turismo);</li> <li>• Imigração desordenada, acompanhada de urbanização negativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentração em SSA;</li> <li>• Pressão ambiental sobre a BTS e o Recôncavo;</li> <li>• Custo elevado de revitalização da FCA.</li> </ul>
<b>Pró</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização;</li> <li>• Localização geográfica estratégica;</li> <li>• Integração Leste-Oeste;</li> <li>• Preservação ambiental;</li> <li>• Desenvolvimento econômico com a geração de empregos e investimentos públicos e privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A BTS é a maior baía da América do Sul;</li> <li>• Logística reversa realizada pelo Oeste;</li> <li>• Menor impacto ambiental;</li> <li>• Baixo custo com a construção de um porto em áreas abrigadas e revitalização da FCA.</li> </ul>

Quadro 8: Principais eixos argumentativos na disputa pela melhor solução.

Fonte: Entrevistas. Elaboração própria

<sup>35</sup> Optou-se, aqui, por definir a Baía de Todos os Santos e não, especificamente, o porto de Aratu porque, nessa região, são apontadas outras soluções tais como: a criação de um novo porto, ampliação do Terminal Água de Meninos e a utilização de Cotegipe.



O quadro acima tenta ilustrar os principais eixos argumentativos, frente à disputa pela melhor solução para o problema de infraestrutura do estado da Bahia. Em relação ao porto Sul, os argumentos já vêm sendo expostos exaustivamente ao longo dessa dissertação. Alguns dos pontos em relação à utilização da FCA e da BTS também já foram apontados nesse capítulo, como a utilização da logística reversa e a capacidade da BTS proporcionar a construção de portos mais baratos e próximos ao paradigma atual pós-industrial por permitir a movimentação de *container*. No entanto, há dois pontos contraditórios em relação ao uso da BTS como solução: o impacto ambiental e o custo de construção.

Os entrevistados, formalmente, dentro do governo entendem que além das questões contratuais relacionadas à FCA, há pontos de inviabilidade técnica em relação à FIOL, como segue na fala do entrevistado sete:

Falam do uso da FCA e na desnecessidade de construção da FIOL já por existir a FCA. De Brumado a Ilhéus são 400 km, até Aratu são 606 km, 505 km mais cumprida. A FCA é uma ferrovia antiga construída nos anos 20, 30 do século passado. Ela é de bitola estreita, bitola métrica. A FIOL terá 1,6 metros de bitola, o raio de curvatura mais acentuado é de 350 m, o da FCA é curto, as curvas são muito fechadas. A rampa de inclinação da FIOL é de 0,6%; a da FCA é mais de 2%. Então, o trem da FCA se movimenta há 20 a 30 Km/h. O da FIOL faz 80 a 100 km/h. São muitas vantagens com a FIOL. A ideia de construir um traçado pela FCA seria também sem cabimento, gastaria, no mínimo de dois a três anos, só para conseguir licenciamento ambiental, além de o custo ser mais elevado do que o da FIOL. A empresa Magnezita, que transporta o magnésio de Brumado até Aratu, leva cinco dias viajando para percorrer 600 km. Se o trem viajasse a 100 km/h seriam 6 horas. O pessoal da FCA fez um acordo com o Moinho Dias Branco, dono do terminal de Cotegipe, para melhorar a ferrovia e trazer grãos por ali. Não dá nem para trocar os dormentes da ferrovia. Aqui ainda teria que reconstruir uma parte de São Felix até Aratu e mesmo assim, teria que construir um ramal para ligar até o moinho de Dias Branco, que não tem ligação ferroviária, são 7,5 Km. Tudo com uma bitola estreita, com um custo elevado. Não dá para comparar uma com a outra. É mais econômico o pessoal trazer de caminhão .

Por outro lado, o mesmo entrevistado destaca que “a construção do Porto Sul não é nada que se possa comparar com o porto de Aratu, construído em áreas abrigadas e profundas, sem ondas e com características que poucos lugares do mundo têm”. O porto localizado na BTS não tem necessidade de quebra-mar nem molhe. Ainda, segundo o entrevistado, “A Ilha da Maré dá uma proteção natural, não há acúmulo de sedimentos, nem assoreamento... lá se faz uma dragagem como se fez agora e não se faz mais”. Nesse ponto, os grupos de contestação aprofundam as críticas ao Porto Sul e evidenciam as vantagens em aproveitar o porto de Aratu.

De acordo com o entrevistado 24, para o porto público se efetivar em Ilhéus “teriam que ampliar o quebra-mar, seria praticamente a construção de outra Baía, pois a operação com carga de minério é mais simples do que a com grãos, o que permite a operação com ondas de até um metro”.

O entrevistado 23 aponta para problemas de ordem hidrodinâmica, que inviabilizaria tecnicamente a construção de um porto *off-shore* na costa sul da Bahia. A região é muito vulnerável à corrente Brasil. Esta varre o litoral no sentido Nordeste-Sudeste, trazendo sedimentos nesse sentido. Se for levado adiante o projeto, qualquer obstáculo vai acumular sedimentos e o porto teria uma vida útil muito reduzida, o que corresponderia ao tempo útil da mina. Sobre a dinâmica da corrente Brasil, as evidências seriam os portos dessa região com problemas sérios de assoreamento como Malhado, porto da Veracel, em Belmonte, e o porto de Barçaças, em Caravelas. O recomendado seria fazer em águas abrigadas, como há na BTS.

Além da competição pela melhor solução entre FIOL/Porto Sul e FCA/BTS, é amplamente discutida, em nível técnico, a decisão específica, em torno do melhor local a ser construído o Porto Sul. Segundo o governo, foi realizado um estudo de avaliação locacional com uma metodologia inédita (Avaliação Ambiental Estratégica), que tinha como parâmetros o custo de construção da obra, os seus impactos sócio-ambientais e a viabilidade técnica de construção. O local decidido com base nesse estudo foi a Ponta da Tulha. Segundo o governo, os demais locais apresentariam altos custos de construção e impactos ambientais. Campinho, outro ponto possível, seria um exemplo frente ao impacto ambiental. Aritaguá teria problemas ambientais por estar próximo a mangues e custo elevado com a construção da ponte e com a drenagem da retro-área. O Malhado e o Distrito Industrial estariam inseridos no meio urbano, o que exigiria obra complexa de engenharia e muita desapropriação de área construída. Embora Ponta da Tulha não fosse a região mais pertinente, a frente à Aritaguá, o comprimento da ponte de atracação seria menor.

O entrevistado 25 tem a seguinte consideração a respeito desse primeiro estudo locacional:

Li uma boa parte do EIA/RIMA, identificaram uns quatro ou cinco lugares. Aplicaram uma matriz de correlação com pontuações para alguns aspectos. Daí enxergaram a Ponta da Tulha como o melhor local. Segundo eles, tanto do ponto ambiental quanto econômico. É do ponto de vista ambiental que se concentra a maiores críticas, inclusive saiu até um relatório do IBAMA, solicitando novos estudos de localização, para evitar colocar naquele local. Quando se observa os pesos colocados para as variáveis do EIA, porque no RIMA não há descrição, os pesos maiores foram do ponto de vista econômico e não, ambiental.

O grupo de contestação apresenta argumentos convergentes a essa citação. A variável técnica determinante para a escolha do local teria sido o custo de construção. Esse entendimento também é consenso, perante os demais entrevistados, até mesmo para aqueles, formalmente, dentro do governo. Embora a Ponta da Tulha estivesse perto de uma APA, o que repercutiria em impactos paisagísticos e na biodiversidade marinha e terrestre, haveria menos custo de engenharia. Os impactos ambientais seriam resolvidos com medidas mitigatórias e compensatórias.

O entrevistado 16 levanta também as irregularidades técnicas legais, frente ao processo de licenciamento e escolha do local de construção, alertando sobre uma inversão da ordem procedimental de licenciamento. Primeiro, desapropriou o terreno, depois o cederam, em seguida, iniciaram o processo de licenciamento e, por fim, fizeram a avaliação ambiental estratégica. O normal seria começar com a avaliação ambiental estratégica, definir as macropolíticas, depois o licenciamento, e, se a área fosse adequada, poder-se-ia pensar em desapropriar e ceder para a iniciativa privada.

Frente à adesão do Governo do Estado à solicitação do IBAMA em aprofundar os estudos em Aritaguá, segue a seguinte fala do entrevistado um:

Aritaguá tem uma geografia mais acidentada, que exige uma maior movimentação da terra, além de precisar da construção de uma ponte maior. No entanto, pensava-se que havia a necessidade de remoção de lama submarina maior, quando se aprofundaram os estudos de campo sobre a ponta da tulha, identificou que haveria uma quantia de lama, também acentuada, então, pensou em construir a ponte de atracação mais para o Norte, onde estão os corais. Isso a inviabilizou ecologicamente. Acabou tendo que reduzir o porto de tamanho, porque ao Sul, era lama e ao Norte, corais. Segundo, a parte litorânea, que era mais plana, era uma área mais alagadiça, onde se desenvolvia uma ocupação vegetal de Mata Atlântica muito mais sensível do que uma ocupação vegetal de grande porte. Então, foram dois problemas: um, na área de terra; e o outro, na área submarina. Voltou-se a fazer estudos em Aritaguá, no qual se identificou que, embora existisse lama, estas estavam em profundidade melhor do que Ponta da Tulha. E que na parte terrestre teriam mesmo que enfrentar o custo com a movimentação de terra. As dimensões restritas do porto, na Ponta da Tulha, davam uma capacidade para só atender à Bamin.

Portanto, o projeto sofreu modificações frente às argumentações técnicas, tanto dos ambientalistas, quanto dos grupos de interesse locais e tecnocratas, dentro do próprio governo, até o ponto de se alterar o local de construção. Entretanto, pouco avançou na discussão quanto a sua integralidade tal como CLIPS. A mesma avaliação pode ser considerada em relação ao

processo institucional explicitado pelo entrevistado 16: “Desapropriou-se Aritaguá, antes da finalização de estudos mais aprofundados”.

Muitos entrevistados, formalmente, fora do governo, alegam uma incapacidade histórica de planejamento do Governo Estadual, evidenciado pela condição atual da infraestrutura de transporte do estado. A explicação, especificamente, no caso do Porto Sul, pode se concentrar em quatro pontos: desintegração entre as partes envolvidas no delineamento da solução; descontinuidade das políticas delineadas anteriormente; pouco insulamento no ordenamento do projeto; e dependência técnica externa. Estes pontos, identificados frente à fragilidade crônica no fluxo soluções, dentro do processo decisório atual de incorporação do Porto Sul à agenda do governo, tem convergência, segundo apontou o capítulo segundo, com o processo decisório de incorporação à agenda pública dos demais portos da RLS.

Embora muitos entrevistados, formalmente, dentro do governo, coloquem a existência de um planejamento integrado, como pode ser sugerido a partir da descrição realizada acima, sobre a participação das Secretarias, há evidências que permitem identificar essa desintegração. O EIA do aeroporto, por ser uma questão que depende da INFRAERO, até o momento, não se movimentou em compasso com o TUP, mesma situação em relação ao porto público. Esse descompasso se dá ainda mais com órgãos do Governo Federal. Não obstante, não se pode generalizar na afirmação de uma ação desarticulada do Governo Estadual. A Valec vem progredindo com a ferrovia em conjunto ao TUP, ressalvando que essa empresa conta com a presença de um ex-integrante da SEINFRA.

A descontinuidade seria um ponto ainda mais dúbio para análise, pois, aspectos apontados pelos entrevistados como exemplos de descontinuidade de políticas são, ao mesmo tempo, apontados pelo governo como evidências de continuidade. Somente o porto do Malhado seria uma exceção, por força do da interrupção de diversas políticas públicas realizadas pelo governo, inclusive, sua conexão pelo modal ferroviário. No mesmo caminho, O PELT-BA, segundo ambientalistas e grupos de interesse da capital, não está sendo continuado, e o mesmo estaria se procedendo com o projeto de Vasco Neto. O trajeto da ferrovia e a disposição dos portos no território do estado não convergem com o que estava apresentado nessas soluções. Já o Prodetur estaria sendo “rasgado” pelo governo atual, ao destinar aquela área à produção industrial. O oposto se procede com os entrevistados, formalmente, dentro do governo e grupos de interesse

local: estes planos de governos antecessores não estariam sendo abandonados, somente modificados para atender aos mesmos problemas apontados nos planos anteriores.

A capacidade técnica do Estado na formulação da solução no caso do porto sul, seria também afetada pelo baixo insulamento das Secretarias e órgãos competentes. Não haveria um espaço propício para se proceder à argumentação técnica, como segue na fala do entrevistado 19: “Falta conhecimento técnico, discussão pacífica entre todos os agentes interessados”. Esta constatação encontra alicerce no entendimento do entrevistado dois sobre a saída do PMDB do governo, em 2010, fato político que permitiu uma reconfiguração mais técnica do ordenamento do processo.

A dependência externa na composição técnica das soluções está atrelada à necessidade da participação do Governo Federal e de empresas de consultoria. O Governo Federal está presente com os estudos e investimentos provenientes da INFRAERO, SEP e VALEC. A consultora seria para suprir a incapacidade do governo em dar encaminhamento a projetos e estudos, como o EIA/RIMA, AAE etc. O Pelt-Ba também seria fruto de uma empresa de consultoria e o projeto de Vasco Neto é resultante do âmbito acadêmico. O entrevistado 26 relata que, atualmente, o Governo do Estado não tem recursos materiais e pessoas capacitadas para realizar, autonomamente, os estudos e projetos. A utilização da consultoria, em particular, na realização do EIA, evidenciaria a baixa capacidade técnica do governo, ao permitir a contestação desses estudos, por parte dos ambientalistas, acadêmicos da UESC e do IBAMA. O resultado foi a necessidade da realização de dois EIAs, o primeiro, descartado pelo IBAMA, apontando Ponta da Tulha como a melhor solução; o segundo, para verificar a viabilidade de Aritaguá com mais profundidade.

As motivações por meio de interesses e valores ideológicos são, de toda sorte, importantes categorias analíticas no estudo de Kingdon. Os interesses foram amplamente discutidos no tópico anterior. Em relação aos valores ideológicos, pode-se apontar que os valores plutocráticos<sup>36</sup> estão presentes nos participantes, formalmente, fora do governo desde o empreendedor Bamin ao grupo de contestação, passando pelos grupos de interesse de Salvador e de Ilhéus. O grupo de contestação está articulado com atividades econômicas industriais de cosmético, com enfoque natural e com o ecoturismo de alto padrão. O que os diferencia é a ideológica ambientalista de cunho mais biocêntrico do que os demais grupos que embora deem importância à questão

---

<sup>36</sup> Valores plutocráticos é exercício da política, por meio da influência do poder econômico.

ambiental apontam mais para o antropocentrismo, frente às visões de impactos e as soluções técnicas propostas. O mesmo vai se estender para os valores ideológicos desenvolvimentistas, prerrogativa no discurso de todos os grupos, no entanto, esta prerrogativa está aderida à questão ambiental quando é mais biocêntrica ou antropocêntrica. Pois se for de cunho antropocêntrico, o desenvolvimento é voltado para a atividade industrial e primário-exportadora, do outro lado, seria um desenvolvimentismo voltado para a atividade do ecoturismo de alto padrão ou atividade agrícola do cacau, porém esta última, sem discutir a questão latifundiária. No caso dos participantes, formalmente, dentro do governo, a divergência ideológica entre Governo Estadual e IBAMA, a partir dessas tipológicas levantadas aqui, foca-se entre biocêntrico e antropocêntrico. No IBAMA, percebe-se a proeminência de valores biocêntricos, comparados ao governo atual baiano.

Segue, abaixo, uma tabela síntese com as posições dos diversos atores envolvidos no processo de construção do Porto:

	Grupos	A	B	C				D		E	F			
				C1	C2	C3	C4	D1	D2	E	F1	F2	F3	F4
Dentro	Exe. Estadual	+	+	+	+	+	+	+/-	+	=/-	+	+	+	+
	Exe. Federal	+	+	X	+	+	+	+	+	=	=	+	+	X
	Exe. Municipal	+	+	X	X	+	+	+	=	=	=	+	+	X
	Legislativo	+	+	+	+	+	+	X	X	=/-	+	+	+	+
Fora	Grup. Int. Emp.	+	+	X	X	+	+	X	=	=/-	+	=	=	X
	Grup Int. SSA	+	+	X	+	+	+	-	-	=/-	+/-	+	+	X
	Grup. Int. Local	+	+	+	+	+	+	+	-	=/-	+/-	+	+	X
	Grup. Int. Cont.	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	+	+	+
	Acadêmico	=	+	X	X	+	+	-	-	=/-	-	+	+	x

Quadro 9: Grupos x Fluxo jogo de interesses

Conforme disposto na tabela acima, as visões de impacto das soluções (C) apresentadas correspondem, positivamente, à entrada do Porto Sul à agenda do Governo do Estado. No entanto, o impacto internacional (C1) e nacional (C2) seria somente percebido por aqueles, formalmente, dentro do governo e para os grupos de interesses locais. De acordo com esse resultado, pode-se correlacionar os indicadores apresentados neste fluxo, com os indicadores sobre os eventos significativos (A) presente no fluxo percepção do problema. Nota-se que não há correspondência da visão de impactos, no âmbito internacional e nacional, com os eventos apresentados no fluxo problema como, por exemplo, a produção do Centro-Oeste, retorno do

ferroviarismo no país, e, principalmente, o “custo Brasil”. Já os eventos de ordem local e estadual, como a crise do cacau e o ecoturismo, bem como a desintegração estadual e desconcentração, apresentam correspondência com a visão de impacto local e estadual, consecutivamente. Reforça-se a concepção de um porto com dimensão específica e limitada.

A viabilidade técnica (D) e custos políticos (E) da solução são as categorias mais sensíveis em relação à incorporação da política à agenda estadual. É imputado a essas categorias, um caráter negativo, frente ao processo decisório da agenda do governo. A sensibilidade mais aguçada está associada aos problemas enfrentados na definição do local de construção (D1) e à disputa intensiva do Porto Sul com a BTS, como apontam os ambientalistas. Sem contar a mudança de decisão pelo local, motivada pelo IBAMA, o que reverbera na percepção dos entrevistados sobre a capacidade técnica do governo (D2). As falas, em torno do custo político, são acompanhadas por um entendimento de que, mesmo sendo negativos, os benefícios são maiores, com exceção, claro, do grupo de contestação. Não obstante, a integralidade do projeto também estaria comprometida devido à viabilidade técnica. A falta de harmonia no andamento do processo, a dependência ao Governo Federal e a corriqueira descontinuidade das políticas, são elementos apontados pelos entrevistados para retratar a incapacidade técnica do Estado, o que acaba por favorecer o adiantamento da FIOL e do TUP, frente ao andamento das obras do CLIPS.

Dentre a identificação dos principais participantes desse processo (F), o governo seria o participante com a conotação mais negativa, frente à incorporação do porto à agenda. Além de ser o principal participante, como a literatura mesmo aponta, o que faz recair sobre esse grupo, maior atenção, soma-se isso a já destacada incapacidade técnica. A empresa mineradora Bamin, definido como empreendedor da política, seria o grupo de interesse com atuação mais direta nesse fluxo, situação também encontrada nos outros dois fluxos, o que indicaria a dinâmica de buscar acoplá-los à sua solução, conforme Kingdon (2003). Segundo as entrevistas, a relação dessa empresa seria tão direta nesse processo, a ponto de decidir o primeiro local a ser construído o porto, qual seja Ponta da Tulha. Dentre os acadêmicos, o principal destaque é o Professor Vasco Neto, devido à influência do seu projeto. Em seguida, há o grupo de professores da UESC, que formulou carta técnica, endereçada ao IBAMA, que questionava a decisão do governo de construir o porto em Ponta da Tulha. Por fim, os consultores formariam o grupo, com menor notoriedade, embora tivessem participação atuante no fornecimento de argumentos técnicos.

A fragilidade desses pontos aqui elencados, principalmente a inviabilidade técnica da solução apresentada e a pouca harmonia na sua condução, podem ser explicados por força da subordinação do governo à solução, inicialmente apresentada pela empresa, com argumentos técnicos inconsistentes, o que abriu caminho para a contestação atuante com contra-argumentos, embasados, tecnicamente, por parte de grupos de interesse locais. No entanto, a partir de uma análise horizontal da tabela<sup>37</sup>, percebe-se um entendimento mútuo do grupo, formalmente, dentro do governo, sobre a solução apresentada, como condição positiva para se incorporar o porto à agenda. A exceção está justamente nos pontos mais sensíveis, no qual há entrevistados, dentro do governo, que admitem a inconsistência da primeira solução apresentada e nos seus custos, principalmente os custos geopolíticos, pertinentes ao sombreamento da hinterlândia do porto com as demais do estado e do país.

Portanto, ao final deste capítulo, perpassando pela análise dos três fluxos, pode-se afirmar que o fluxo “percepção do problema” é mais sensível ao modelo primário exportador, apresentando, dentre os três, maior propensão à incorporação do porto à agenda do Governo Estadual. O fluxo jogo político converge com a janela de oportunidade aberta para a entrada do Porto Sul à agenda estadual, por conta do alinhamento existente entre o Governo Estadual e Federal, variável determinante na vitalidade das políticas públicas de portos da RLS. Ao mesmo tempo, nesse fluxo, há limitações decorrentes do modelo primário exportador, concomitantes aos interesses geopolíticos, contra a construção do porto, principalmente, de forma integrada, tal como CLIPS. Já o fluxo referente ao delineamento das soluções técnicas é o mais fragilizado. O governo se apresenta desprovido de credibilidade para sustentar as suas argumentações técnicas em favor da sua política. Também, nessa dimensão, há a participação consistente, tanto dos grupos de contestação, quanto dos organismos de controle institucional, os quais regulamentam a ação dos participantes.

---

<sup>37</sup> Consiste na observação de como se comporta os indicadores na fala de cada grupo (Participante – indicadores) e não numa análise de como se comporta a fala de cada grupo em um determinado indicador.



## **5. Considerações finais.**

## 5. Considerações finais.

Como o Porto Sul entra na agenda do Governo Estadual da Bahia? As respostas para a pergunta geral deste trabalho não são definitivas nem inequívocas. Entretanto, as evidências encontradas pela pesquisa, apontaram que o processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo Estadual ocorreu sob a influência direta do modelo primário-exportador e do alinhamento entre os Governos Estadual e Federal. Ao mesmo tempo, foi seguido pela inédita contestação realizada por grupos de interesses locais e pelo controle institucional, exercido pelos órgãos competentes. Estes últimos participaram, significativamente, tanto no fluxo jogo de interesses, como no fluxo das soluções. Essa dinâmica inédita rompe com a trajetória histórica dos processos decisórios de incorporação de portos da RLS à agenda estadual, quando os portos eram objetos de reivindicação e não, de contestação de grupos locais, bem como, a participação de órgãos de controle institucional não eram tão significativas e insuladas de ingerências do Executivo Estadual.

Embora essa dinâmica paradigmática tenha constrangido, consideravelmente, a política, inicialmente, desenhada pelo Governo Estadual em conjunto com a Bamin, não foi o suficiente para fechar definitivamente, até o momento, a janela de oportunidades realizada pelo *coupling* da mineradora em associação com o Governo Estadual. Os dois empreendedores realizaram modificações na Política (como a mudança do local de construção, a incorporação da ferrovia, estreitamento do diálogo com grupos de interesses locais, políticas ambientais) a fim de aperfeiçoarem a negociação pertinente ao fluxo político e à persuasão técnica no fluxo de políticas (solução) e, assim, suprimir os pontos de resistência nesses dois fluxos exercidos pela participação de grupos de contestação local e órgãos de controle institucional.

A influência direta do modelo primário exportador, no processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do estado pode ser percebida nos três fluxos, correspondendo com a trajetória histórica do processo de incorporação de portos da RLS à agenda do Governo Estadual. Prova disso, os portos do Pontal e o do Malhado tiveram a sua construção induzida pelo cacau, produto-primário voltado para a exportação. O Porto Sul também seria provocado por outro produto primário, o minério de ferro. Não obstante, a viabilidade da mina, devido à cotação elevada do minério no mercado internacional, é um dos eventos mais significativos pertinentes ao fluxo percepção do problema. Sem embargo, a corrida dos estados pelo escoamento da *commoditie* soja, tanto a proveniente do Oeste Baiano, quanto do Centro-Oeste brasileiro, é mais

um evento significativo no processo decisório de incorporação do porto à agenda do Governo Estadual. Afinal, a carga gerada pela atividade primário-exportadora incrementaria receitas e investimentos, ou seja, orçamento, suficientes para corroborar com a construção das obras de infraestrutura de transporte, necessária para a integração física do Estado. Tal dinâmica converge com os estudos de Furtado: as infraestruturas de transporte tendem a ser um espelho das atividades produtivas.

A presença do modelo primário exportador nos dois outros fluxos pode não ser tão proeminente, quanto na percepção do problema, porém, ainda assim, é relevante. Dentro do fluxo político, mais precisamente na categoria geopolítica, a influência do modelo primário exportador promove um paradoxo: gera argumentos significativos para a construção da FIOLE ligando IOS até Barreiras ao mesmo tempo em que ressalta a disputa espacial entre os estados, na corrida pela carga provida pelas *commodities* do Oeste. Esta corrida em busca dos grãos do Oeste cria dificuldades políticas para a incorporação do Porto Sul, tal como CLIPS, à agenda do governo. Esta disputa também é condizente com o poder tradicional, exercido pela capital do estado, no delineamento da área de influência dos portos de Ilhéus, pois a ideia de escoar a soja e transformar a cidade em um complexo logístico não é tão bem quista por grupos de interesses enraizados em Salvador. Adiciona-se a essa disputa no jogo de interesses, o choque direto entre a Bamin e a Vale pela disputa do mercado de minério de ferro. Também, na interferência do poder logístico de transporte da Vale, que detém o monopólio da FCA (do Rio à Bahia), Transnordestina, e é o principal empreendedor na ferrovia Norte-Sul além de controlar parte dos portos do RJ e ES. Estes últimos teriam a sua *hinterlândia* afetada pelo Porto Sul.

Não obstante, este confronto, presente no jogo de interesses, seria resolvido com a construção da FIOLE, incompleta e segregada. Haveria um trecho que ligaria Barreiras à Ferrovia Norte-Sul e a outro que ligaria Caetité à Ilhéus, sem se integrarem. Os interesses do Governo do Maranhão, do Governo da Bahia, parcialmente da CVRD e integralmente da Bamin seriam resolvidos com essa negociação: O projeto de escoar a soja do Oeste do país, incluindo o Oeste Baiano, pelo Maranhão, não seria afetado; o Governo da Bahia teria uma solução logística, tanto para o minério de ferro, quanto para a soja do Oeste, ao mesmo tempo em que programa uma “grande obra” de integração física do estado; a Bamin teria uma infraestrutura logística, adequada para escoar o seu produto; já a CVRD teria parte de seus interesses atendidos, com a garantia da captura da carga do Oeste Baiano pela Norte – Sul e com uma FIOLE limitada. No entanto, com

essa negociação, a CVRD não conseguiria deter a construção da infraestrutura para o escoamento do minério da Bamin. Não obstante, esse acordo, aparentemente tácito, da construção de uma ferrovia fragmentada e um porto específico para minério, repercute na redução de custos políticos, traduzidos em resistências provenientes de outros estados e portos tradicionais, como Santos-SP, Sepetiba-RJ, Paranaguá-PR, Tubarão-Es e São Francisco do Sul - SC. Manter-se-ia, assim, enquanto a Norte-sul não desponta, o domínio sobre a logística do Oeste aos estados do Sul e Sudeste e afastaria uma maior interferência da Bahia. Aparentemente, essas amarras provocadas pela falta de autonomia da RLS ao modelo primário exportador, na incorporação de portos, às agendas governamentais, torna a sobrevivência do Porto Sul na agenda estadual atual, diretamente proporcional ao nível de integralidade da Política. Ou seja, é mais factível um porto, quanto mais restrito forem as suas atividades. Em compensação, na mão inversa, isso se torna mais difícil de ser absorvido pelos grupos de interesses locais.

No desenho da solução, fluxo de políticas, o modelo primário exportador repercute sobre as motivações (interesses, valores ideológicos e a visão de impacto da política) dos participantes mais proeminentes nesse fluxo, principalmente, entre aqueles dentro do governo, frente às argumentações técnicas, em torno das soluções logísticas. Todavia, ao longo do processo decisório, vem sendo construído um canal mais amplo de diálogo, permeado de argumentos referentes aos aspectos ambientais, urbanísticos e sociais, principalmente, na dimensão local. Esse espaço foi constituído devido à contestação ambiental exercida por grupos locais, as reivindicações de grupos e de associações de moradores na área social e econômica e o constrangimento realizado por órgãos de controle institucional sobre a ação dos empreendedores. Portanto, esse processo decisório, proveniente do diálogo mais estreito com a população local, destoa do modelo clássico de concepção de portos sob o paradigma da era indústria, ao mesmo tempo em que se dá em paralelo a um delineamento e soluções no campo da logística, condizente ao modelo da era industrial, focado em um tipo de carga como minério e a soja.

O alinhamento do Governo Estadual ao Federal é outra variável relevante para a explicação de como o Porto Sul entra para a agenda do Governo Estadual. Conforme observado na contextualização histórica realizada no capítulo segundo, a participação do Governo Federal, no suprimento técnico e financeiro, ao Governo Estadual, é imprescindível. O alinhamento se torna ainda mais peremptório ao considerar a “guerra” geopolítico-logística nacional em torno das áreas de influências dos respectivos portos. Essa variável, assim como o modelo primário

exportador, mostra-se presente nos três fluxos apontados por Kingdon: influencia o fluxo percepção do problema, por meio da categoria orçamento; e no fluxo jogo de interesses, a geopolítica e a mudança de governo são diretamente afetadas pelo alinhamento entre governos. A questão geopolítica exige uma aproximação do Governo Federal junto ao Estadual, para garantir recursos, orçamento, e apoio institucional frente aos órgãos de controle institucional quanto aos grupos de contestação. Ademais, a popularidade dos governantes, principalmente do Governo Central, é outro ponto importante para a sobrevivência do Porto Sul e sua incorporação à agenda do Governo Estadual.

No fluxo soluções, a importância do alinhamento consiste no apoio técnico fornecido pelos órgãos do Governo Central. O Governo Estadual, embora tenha autonomia, devido aos recentes marcos regulatórios, como a lei 8.603/93 e o decreto 6.603/08, depende ainda de recursos Federais para a concretização do Porto Público e, principalmente, da FIOL. O mesmo ocorre no suporte técnico, no qual o Governo do Estado demonstra falta de condições, tendo que buscar retaguarda junto à Antaq, à SEP e à Valec. Frente a essa incapacidade técnica, há ainda a necessidade de terceirizar o serviço de estudos e planejamento. Além da dependência técnica externa, a falta de integração entre os departamentos, a descontinuidade das políticas e a excessiva interferência da barganha política na definição das soluções, são indicadores que apontam para uma sensibilidade em torno da permanência dessa política na agenda do governo, particularmente, nesse fluxo.

Certamente, a incorporação do Porto Sul à agenda do Governo Estadual seria mais sólida se contasse somente com as variáveis “influência do modelo primário-exportador” e “alinhamento do Governo Estadual ao Governo Federal”. Porém, há a inusitada contestação de grupos de interesses locais divergindo da trajetória histórica no processo de incorporação de um porto da RLS à agenda estadual. No momento inicial da proposta do porto pelos empreendedores, Governo Estadual da Bahia e Bamin, houve uma contestação mais massificada. Esta, por sua vez, arrefeceu-se, dentro de um processo de negociação, no qual foram incorporadas mudanças, com a construção da FIOL, do Aeroporto Internacional e da ZPE, demandas antigas de grupos de interesses locais. No entanto, embora alguns grupos tenham chegado a um acordo por meio dessa barganha, grupos ligados aos interesses ambientalistas biocêntricos, atrelados a grupos de interesses relacionados à atividade ecoturística de alto padrão e a indústrias de produtos

cosméticos naturais, mantiveram-se firmes na contestação à política de porto, defendida pelo governo Wagner. Constituiu-se uma divisão no grupo, anteriormente coeso local, de contestação.

Alguns entrevistados, dentre estes, acadêmicos, levantam a hipótese dessa fragmentação corresponder à existência de dois grupos, por clivagem ideológica partidária: o grupo de contestação corresponderia ao grupo político tradicional, ligado ainda à atividade agrícola cacaeira; haveria outro grupo político, de atuação recente, ligado à ascensão do PT ao Governo Estadual que, com o empreendimento, tenta constituir condições materiais para consolidar a liderança regional e até mesmo estadual, frente ao definhamento do carlismo. Pouco se pode afirmar sobre essa questão, a partir da pesquisa realizada neste trabalho. Seriam necessários estudos mais aprofundados, para trazer à tona, evidências para contrastar com essa hipótese. O que se pôde observar foi a criação de espaço para a reivindicação das comunidades locais, sejam estas afetadas ou não, a partir dessa disputa entre interesses antagônicos. Os participantes desse processo decisório estariam também motivados, em certa medida, por valores ideológicos em relação ao trato do meio ambiente e do delineamento de políticas públicas para região.

A dinâmica de participação e reivindicação por políticas públicas das comunidades locais se dá através da negociação. Os empreendedores partem para um processo de convencimento, seja por ações assistencialistas imediatas ou por meio da figura pública do governo com a prospecção de políticas públicas sociais e econômicas. O mesmo processo pode ser observado em relação aos grupos de contestação, formado por empresários do ecoturismo de alto padrão, industriais e grupos ambientalistas. Estes últimos, até então, quando não havia a concorrência de um novo olhar sobre esse determinado território, passaram a ter ações com intuito de atender às demandas das comunidades locais.

Esse espaço para contestação e/ou reivindicação talvez não fosse possível, sem as condições institucionais, promovidas por meio da representação funcional, bem como pela atuação de órgãos de controle institucional, tais como o IBAMA, MPF e o MP. A audiência pública, condizente ao processo de aquisição da licença prévia mostrou-se eficaz no constrangimento da ação livre dos empreendedores da política. Tal processo de licenciamento forneceu condições ao fluxo soluções ser constituído mais próximo da visão ideal de Kingdon, ou seja, em torno da competição por soluções em decorrência da persuasão, por meio de argumentos técnicos, na inter-relação entre participantes invisíveis. Isso se torna claro com a participação do grupo de contestação, com argumentos diversificados e aprofundados nas diversas áreas, em

torno do processo decisório, tal como biológico, logístico, jurídico e urbanístico. Não obstante, cabe ressaltar que esta participação no processo decisório, fundamentada em argumentos técnicos, por parte do grupo de contestação, não foi observada na participação de associação de moradores ou movimentos sociais locais ou até mesmo regionais.

Para se aprofundar na compreensão desse fenômeno, é importante adentrar mais sobre como se constitui a permeabilidade dos grupos, formalmente, fora do governo, bem como, compreender como se constitui as relações estabelecidas entre os que compõem propriamente o grupo, formalmente, dentro do governo. Também, se possível, identificar as redes sociais e/ou círculos de poder, constituídos no processo decisório dessa política. Portanto, com base nessa observação, podem-se pontuar algumas questões as quais poderão servir de base para futuras pesquisas: como o conflito entre interesses no processo decisório de incorporação do Porto Sul foi acompanhado, progressivamente, de um maior grau de ampliação para a participação popular? Haveria espaços nessa suposta ampliação do debate público para grupos locais? Como estaria a cisão entre valores ideológicos e interesses nos participantes desse processo decisório? Quais os espaços e poderes utilizados pelos participantes, formalmente, fora do governo para interferir nessa política?

Por fim, cumpre recuperar argumentos no sentido de indicar a pertinência do modelo desenhado por Kingdon para compreender como se dá o processo de incorporação de problemas à agenda dos governos. Partindo do pressuposto de que nenhum modelo teórico é suficiente para compreender fenômenos políticos complexos, entende-se que a utilização das categorias analíticas, trabalhadas por este autor, forneceu condições suficientes para a compreensão das questões que envolveram a decisão de construção do Porto Sul, em Ilhéus. Se for verdade que lacunas persistiram na análise deste processo, não menos verdadeira é a contribuição dada pela dinâmica dos fluxos, principalmente pelos elementos que são comumente criticados em seu modelo, quais sejam a fluidez, a contingência e a baixa institucionalidade, condições encontradas também, no processo de decisão, pela construção do Porto, a partir dos diferentes atores e das arenas de decisão.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA NETO, José Adolfo de (Org.). **Complexo Portuário Porto Sul**. Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2008. 28 p.
- BAHIA, Secretaria de Infraestrutura do Estado da. **Apresentação ao Northeast Brazil Leadship Forum: Integrated Logistic Centers**. Disponível em: <<http://www.seinfra.ba.gov.br/apresentacoes.asp#topo>>. Acesso em: 22 mar. 2009.a.
- BAHIA. Companhia Baiana de Mineração. Uma Nova Era para a Mineração Baiana: Informe publicitário. **Veja** Salvador, n., p.00-00, 10 out. 2007.b.
- BAHIA. Companhia das Docas da Bahia - CODEBA. **Estatística Portuária**. Disponível em: <[http://www.codeba.com.br/estat\\_portuaria.php#](http://www.codeba.com.br/estat_portuaria.php#)>. Acesso em: 30 nov. 2007.a.
- BAHIA. Decreto Nº 9.997, de 03 de maio de 2006. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área de terra que indica e dá outras providências. **Diário Oficial [da União Federativa da Bahia]**, Salvador, BA,04 maio de 2006
- BAHIA. Departamento de Infraestrutura de Transporte da Bahia - DERBA. **Mapas das Residências**. Disponível em: <<http://www.derba.ba.gov.br/wsermaparesidencia.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2008.a.
- BAHIA. Secretaria da Indústria Comércio e Mineração. Governo Estadual da Bahia. **Complexo Logístico Porto Sul - Bahia**. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br/Noticia/86/Complexo-Logistico-Porto-Sul--Ba.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2009.b.
- BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. **Complexo Porto Sul criará "hub" logístico**. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br/Noticia/21/Novo-Complexo-Logistico-Produtiv.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2009.c.
- BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. **Ferrovia Oeste Leste começa até janeiro**. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br/Noticia/22/Ferrovia-Oeste-Leste-começa-até-janeiro.aspx>>. Acesso em: 28 out. 2009.d.
- BAHIA. Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia. **Lula assina protocolo para implantação do Porto Sul**. Disponível em: <[http://www.seinfra.ba.gov.br/exibe\\_notícia\\_banco.asp?id\\_notícia=6373](http://www.seinfra.ba.gov.br/exibe_notícia_banco.asp?id_notícia=6373)>. Acesso em: 22 mar. 2009. e.
- BAHIA. Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia. **Relatório de Gestão: Exercício 2007**. Salvador, 2008. p. 34. c.
- BRASIL, Governo Federal da República Federativa do; PAC, Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. **Relatório Estadual do Programa de Aceleração do Crescimento de 2007**. Disponível em: <[http://www.seinfra.ba.gov.br/PAC\\_Bahia/relestadual\\_bahia2.pdf](http://www.seinfra.ba.gov.br/PAC_Bahia/relestadual_bahia2.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2009.
- BRASIL. **Decreto No- 6.620, de 29 de Outubro de 2008**. Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 211, 30 out. 2008. seção 1, p. 3.b.
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>>. Acesso em: 19 abr. 2011
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis - IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. **Parecer técnico ibama 186.2010**. Brasília, 2010. 57 p.



BRASIL. **Medida Provisória N 427, de 09 de maio de 2008**. Acrescenta e altera dispositivos na Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, reestrutura a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., encerra o processo de liquidação e extingue a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, altera as Leis nos 9.060, de 14 de junho de 1995, e 11.297, de 9 de maio de 2006, e dá outras providências. Brasília, BR. Maio de 2009.a.

BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior - Secex. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio - Mdic. **Sistema AliceWeb de Dados**. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/alice.asp>>. Acesso em: 15 out. 2009.b.

BRASIL. Senado da República Federativa do Brasil. **Senado aprova futuro Porto Sul no PNV**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/cesarborges/noticias/arquivo/2008/20081218b.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2008.a

CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* **Portos brasileiros 2009: ranking, área de influência, porte e o valor agregado médio dos produtos movimentados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009a (Texto para Discussão, n. 1408).

CAPELLA, A.C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). **Cidades e Portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: Dp&a, 1999. 280 p.

COMISSÃO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO DO COMPLEXO INTERMODAL PORTO SUL - ILHÉUS. **MEMÓRIA DA 2ª REUNIÃO**. Ilhéus, 2009. 2 p.

De PAULA, Germano Mendes; AVELLAR, Ana Paula. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2008; 237-251

DROUVOT, Huberte; MAGALHÃES, Cláudia. Vantagens Competitivas das Empresas de Países Emergentes. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, n. 8, p.75-103, 2003. Semestral.

FLEM. Transportes e Logística: os modais e os desafios da multimodalidade / Fundação Luís Eduardo Magalhães. –Salvador: FLEM, 2002. 124p.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 83 p

GALVÃO, Alexander P.; COCCO, Giuseppe. (Org). **A cidade estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do porto de Sepetiba**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 140 p. ISBN 8574900818 (broch.)

GARCEZ, Angelina Nobre Rolim. **História econômica e social da Região Cacaueira**. Ilhéus: Convênio Universidade Católica de Salvador e Ceplac, 1975. 250 p.

GOLDBERG, David Joshua Krepel. **Regulação do Setor Portuário: Análise do novo Modelo de Concessão de Portos Organizados**. 2009. 223 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em Questão**. Petrópolis: Vozes. 2 ed. 1998.

ILHÉUS, Associação Ação. **O Projeto Porto Sul**. Disponível em: <<http://www.acaoilheus.org/entendimentos-iniciais>>. Acesso em: 20 mar. 2009..

IPEA. Comunicação nº 50. Brasília – DF. 2010.

CAMPOS NETO, C. A. S.; PÊGO, B.; ROMMINGER, A. E.; FERREIRA, I. M..

Portos Brasileiros 2009: Ranking, Área de Influência, Porte e Valor Agregado dos Principais Produtos Movimentados. Brasília, IPEA, jun. 2009. (Texto para Discussão nº 1408)

KINGDON, J. *Agendas Alternatives and Public Policies*. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. **Revista Do BNDES**, Rio de Janeiro, n., p.215-243, 11 dez. 2004.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. **Revista Do BNDES**, Rio de Janeiro, n., p.215-243, 11 dez. 2004.

MARINHO, Pedro Lopes. **Exportação de Cacau, Crescimento e Desenvolvimento Regional no Sul da Bahia (1965-1980)**. 2003. Disponível em: <[http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2\\_test/index.php/economia/article/view/1992/1653](http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2_test/index.php/economia/article/view/1992/1653)>. Acesso em: 10 nov. 2007.

MARQUES, E. 2000. **Estado e redes sociais – permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.

MARQUES, E. e BICHIR, R. 2001a. **Padrões de investimento estatal em infraestrutura viária em São Paulo 1978-98**. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, No 1.

MARQUES, E. e BICHIR, R. 2001b. **Estado e espaço urbano - Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas**. *Revista de Sociologia e Política*, 15.

MARQUES, Eduardo. **Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos**. BIB, Rio de Janeiro, nº 43, p. 67 - 99, 1997. Semestral.

MARQUES, Eduardo. Os Mecanismos Relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais: Dossiês: Métodos e explicações da política**, Rio de Janeiro, n. 064, p.157-161, 2007.

MINERAÇÃO, Bahia. **Projeto Pedra de Ferro**. Disponível em: <<http://www.acaoilheus.org/arquivos/category/10-projeto-ncora>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C.: Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Vol. 40 (6): pp.975-995, Nov./Dez. 2006.

NUNES, Maribel Carvalho. **História portuária de Ilhéus 1915 - 1942**. 1999. 54 f. Monografia (Graduação) - Curso de História, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Uesc, Ilhéus, 1999.

OLIVEIRA, Clician do Couto. **O Processo de Modernização dos Portos Brasileiros na Década de 90**. 2000. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2000.

OLIVEIRA, H. C. de. **A Relação da Infraestrutura de Transporte da Região Litoral Sul da Bahia com o Comércio Internacional e o Desenvolvimento Econômico Regional**. In: V Congrès de l'Institut Franco-Brasiliien Administratio des Enterprises - IFBAE, 2009, Grenoble. Pôles territoriaux, innovation et internationalisation., 2009.

PEDRÃO, Fernando. **Economia, Política e Poder: Na periferia da globalização**. Salvador: Podivum, 2009.

REDE SUL BAHIA (Bahia) (Org.). **Ecodesenvolvimento no sul da Bahia: Uma visão de futuro muito além do Porto Sul**. Ilhéus, 2010. 43 p.

REDE SUL BAHIA (Bahia) (Org.). **Ecodesenvolvimento no sul da Bahia: Uma visão de futuro muito além do Porto Sul**. Ilhéus, 2010. 43 p.

- RIOS, Ricardo Bahia. O porto de Aratu no contexto industrial baiano: Indicadores de desempenho e os operadores portuários. **Sociedades & Natureza**, Uberlândia, n., p.21-3, Não é um mês valido! 2009.
- SANTOS, Joêmia da Conceição. **Maraú Ilhéus: o conflito das elites em torno de um novo porto (1950 - 1970)**. 2001. 54 f. Monografia (Graduação) - Curso de História, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Uesc, Ilhéus, 2001.
- SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. 2. ed São Paulo: Edusp, 2003. 204 p.
- SANTOS, Paulo Rodrigues Dos. **Ilhéus, o porto e a crise regional**. 2001. 199 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Geografia, Uesc - Ufba, Salvador, 2001.
- SLACK, B., STARR, J.T. **Ports as gateways: a traditional concept revisited**» in 5 ème Conférence Internationale Villes et Ports, AIVP, Dakar. novembre 1999.
- SPINOLA, Carolina. O PRODETUR e a Descentralização do Turismo Baiano. **Revista de Desenvolvimento econômico**. Salvador, Bahia. Ano II, N 3, 2000. P. 36-47.
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **UNCTADSTAT** (Sítio de dados estatísticos da UNCTAD) Disponível em : <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- VASCO NETO. Portos e Ferrovias: Projeção para o III milênio. **Bahia Análise & Dados: Logística**, Salvador, n. , p.161-172, set. 2003.
- VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. R. de. Experiência brasileira e democrática. In: CARDOSO, Sérgio. **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ufmg, 2004. p. 197-228.
- YAGO, Glenn. **The Decline of Transit: Urban Transportation in German and U.S. Cities, 1900-1970..** (New York: Cambridge University Press, 1984. ix 293 p.

## APÊNDICE - A

Quadro resumo do Mapa Analítico somente com base em Kingdon

<b>I - Percepção do Problema (azul)</b>		
A - Eventos significativos <hr/> B – Paradigmas e/ou símbolos	C – A definição do problema	D – Orçamento
<b>II - O Jogo de Interesses (preto)</b>		
A – Humor nacional + Opinião pública <hr/> B – Limitações Institucional-Legais	C – Os Autointeresses <hr/> D – Mudança de governo	E – O Legislativo <hr/> F – Mkt Político + Mídia
<b>III – O Desenho da Solução (verde)</b>		
A – Interesses pessoais e motivações <hr/> B – Valores ideológicos <hr/> C – Visão de Impacto da política	D - A viabilidade técnica <hr/> E – Custo político da Solução	F – Os principais participantes desse nível <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Governo</li> <li>2. Grupos de interesse</li> <li>3. Acadêmicos</li> <li>4. Consultores</li> </ol>

## APÊNDICE - B

### Quadro analítico resultante da revisão bibliográfica do cap. 1

<b>I - Percepção do Problema (azul)</b>		
<p>A - Eventos significativos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A prod. do Oeste e Centro-Oeste;</li> <li>2. Custo Brasil;</li> <li>3. O retorno ao ferr. + PAC;</li> <li>4. O aumento de demanda por commodities</li> </ol>	<p>B – Paradigmas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A era industrial – Fordismo</li> <li>2. A era pós-industrial - Toyotismo</li> </ol> <hr/> <p>C – A definição do problema</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modelos de concepção de portos</li> </ol>	<p>D – Orçamento</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. BNDES;</li> <li>2. A participação do Gov. Fed;</li> <li>3. A participação da iniciativa Privada.</li> </ol>
<b>II - O Jogo de Interesses (preto)</b>		
<p>A – Humor nacional + Opinião pública</p> <hr/> <p>B – Limitações institucional-legais</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Processo de licenciamento;</li> <li>2. Lei de Modernização dos Portos</li> <li>3. Decreto de 2008</li> </ol>	<p>C – Os Autointeresses</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Governo Federal</li> <li>2. Governos Estaduais</li> <li>3. Operadores portuários;</li> <li>4. Empresas primário-exportadoras</li> </ol> <hr/> <p>D – Mudança de governo</p>	<p>E – O Legislativo</p> <hr/> <p>F – Dimensão Regional</p> <hr/> <p>G – Mkt Político + Mídia</p> <hr/> <p>H – Geopolítica</p>
<b>III – O Desenho da Solução (verde)</b>		
<p>A – Interesses pessoais e motivações</p> <hr/> <p>B – Valores ideológico</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Áreas de atuação: Logística; urbanística; econômica; social.</li> </ol> <hr/> <p>C – Visão de Impacto da política</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Internacional</li> <li>2. Nacional</li> <li>3. Estadual</li> <li>4. Municipal</li> </ol>	<p>D - A viabilidade técnica</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anacronismo tecnológico</li> </ol> <hr/> <p>E – Custo político da Solução</p>	<p>F – Os principais participantes desse nível</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Governo</li> <li>2- Grupos de interesse</li> <li>3- Acadêmicos</li> <li>4- Consultores</li> </ol>

APÊNDICE – C

Quadro resumo do Mapa Analítico Final

<b>I - Percepção do Problema (azul)</b>		
<p><b>A - Eventos significativos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Viabilidade da mina</li> <li>2- “Crise do cacau”</li> <li>3- Ecoturismo e ambientalismo</li> <li>4- A prod. do Oeste e Centro-Oeste; Custo Brasil; O retorno ao ferr. + PAC</li> <li>5- A concentração em SSA; Desintegração regional</li> </ol>	<p><b>B - Paradigmas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolvimentismo; Os modelos de concepção de porto</li> </ol> <hr/> <p><b>C – A definição do problema</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2- PPPxTUPxCLIPS</li> </ol>	<p><b>D – Orçamento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Dívida pública; A participação do Gov Fed; A participação Privada</li> </ol>
<b>II - O Jogo de Interesses (preto)</b>		
<p><b>A – Humor nacional + Opinião pública</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contra ou a favor; Beleza natural; Integralidade do projeto</li> </ol> <hr/> <p><b>B – Limitações institucional-legais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Processo de licenciamento: exigências legais, políticas de concessão e publicidade.</li> </ol>	<p><b>C – Os Autointeresses</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Governo: uma grande obra; arrecadação fiscal; descentralização.</li> <li>2- Bamin; jazidas do semiárido; Minas do Norte de MG.</li> <li>3- Celulose</li> <li>4- AIBA</li> <li>5- O Ecoturismo</li> <li>6- Empreiteiras</li> <li>7- Operadores portuários; interesse da capital.</li> <li>8- A CVRD</li> <li>9- O interesse da região cacaeira</li> </ol>	<p><b>D – Mudança de governo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alinhamento com o Gov. Fed.</li> <li>2. Saída do PMDB</li> </ol> <hr/> <p><b>E – O Legislativo</b></p> <hr/> <p><b>F – Dimensão Regional</b></p> <hr/> <p><b>G – Mkt Político + Mídia</b></p> <hr/> <p><b>H – Geopolítica</b></p>
<b>III – O Desenho da Solução (verde)</b>		
<p><b>A – Interesses pessoais e motivações</b></p> <hr/> <p><b>B – Valores ideológico</b></p> <hr/> <p><b>C – Visão de Impacto da política</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Internacional</li> <li>2- Nacional</li> <li>3- Estadual</li> <li>4- Municipal</li> </ol>	<p><b>D - A viabilidade técnica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Baixo custo X questão ambiental; a melhor solução (Pelt-Ba – Duto – Estudo locacional).</li> <li>2- Capacidade técnica</li> </ol>	<p><b>E – Custo político da Solução</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Turismo; Ambientalismo; Imigração; Op Port.</li> </ol> <hr/> <p><b>F – Os principais participantes desse nível</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Governo</li> <li>2- Grupos de interesse</li> <li>3- Acadêmicos</li> <li>4- Consultores</li> </ol>

## APÊNDICE - D

### 3.1. A percepção do problema (AZUL)

#### 3.1.1. Eventos significativos (A)

- A viabilidade da Mina (A1)

A - Fala dos participantes, formalmente, dentro do governo.

I - Executivo Estadual

Entrevistado Um

A viabilidade do porto se deu pelo tipo de carga que é o minério. O minério dá uma maior competitividade ao CLIPS, do que os demais projetos desse porte, que há no país. Saímos de cara, logo com trinta milhões de toneladas, por ano.

Entrevistado Dois

A jazida de minério é imóvel e é custosa de ser transportada, devido ao seu baixo valor agregado e grande volume. O minério da Caetité fica inviável de ser ecoado, se comparado com outros portos, em relação ao Porto Sul. Foi o minério de Caetité que viabilizou a construção da ferrovia e do porto.

Entrevistado Três

O Porto Sul surge mais em decorrência da viabilização da mina de Caetité. Esse minério é de conhecimento público, desde o século XIX. Com a valorização das commodities, viabilizou-se a exploração dessa reserva.

Entrevistado Quatro

A mina explorada pela Bamin pode gerar uma carga de minério de dezoito a vinte e dois milhões de toneladas, por ano, que de cara já dá viabilidade à ferrovia.

Entrevistado Cinco

Não dá para pensar em uma infraestrutura dessas, em um país que carece de investimentos para atender a necessidades básicas, sem a oportunidade da valorização de commodities, como o minério de ferro. O Governo do Estado está aproveitando-se de uma oportunidade pela disponibilidade de produtos voltados para o mercado internacional.

Entrevistado Seis

Além da pressão do grão do Oeste, o outro fato é a Mina de Ferro de Caetité que vai gerar um volume de carga que justifica uma conexão. O minério de Caetité é de baixa qualidade que precisa ser pelotizado, mas a cotação atual dá viabilidade para a sua exploração.

Entrevistado Sete

O alto preço das commodities é um evento importante para a concretização desse projeto, tem que surfar nessa onda. O Porto Sul irá movimentar cerca de cinquenta milhões de toneladas, Salvador movimentará cinco milhões, Madre de Deus, vinte, e Aratu, cem.

Entrevistado Oito

A viabilidade das jazidas em Caetité motivou a construção de um porto próximo à mina, em Ilhéus. Jazidas pobres em teores de ferro como a de Caetité se tornaram viáveis, devido ao alto preço dessa commodity, cotada no mercado internacional.

Entrevistado Nove

Há muito tempo, já se tinha notícia dessa jazida, mas a sua exploração se torna somente viável, economicamente, quando o preço do minério ultrapassa oitenta dólares a tonelada, em 2007.

II – Executivo Federal

Entrevistado Onze

A ideia de construção de um porto, naquela região, para ligar o litoral ao Oeste, é antiga. Com o volume gerado pela viabilidade da mina, o projeto ficou mais robusto. Ao invés de movimentar seis milhões de toneladas por ano, com a mina, a estimativa é de doze milhões iniciais, só com a mina.

### III - Executivo Municipal

#### Entrevistado Doze

Essa ação do Governo foi engatilhada com a descoberta do minério em Caetité, o interesse da Bamin em exportar o minério para a Ásia.

### III - Partidos

#### Entrevistado Treze

Para viabilizar essa obra, descobriu-se a jazida de minério de ferro de Caetité. Forçou a criação de uma alternativa para escoá-la.

B - Fala dos participantes, formalmente, fora do governo.

### II - Grupos de Interesse

#### Entrevistado Dezesete

A empresa tinha o minério viável para ser escoado e foi ao Governo saber como escoá-lo. Junto ao Governo, surgiu, após a proposta da empresa de construir um minério-duto, a construção da ferrovia, em que só com a carga da Bamin se tornava viável.

### SSA

#### Entrevistado Dezoito

Recentemente, percebeu-se a vocação mineral do estado da Bahia, mas que requer infraestrutura de transporte. Surgiu a mineração de Caetité, que possibilitou a construção dessa infraestrutura.

#### Entrevistado Dezenove

O Porto Sul não nasceu de uma política pública do estado, nasceu de uma demanda de uma mina de ferro. Hoje, já são duas mineradoras interessadas no porto.

### IOS

#### Entrevistado Vinte

A intenção do governo foi dar apoio a um projeto factível: a mineração.

#### Entrevistado Vinte e Um

Já foi feito um estudo de viabilidade econômica, no qual, o investimento será pago em curtíssimo tempo, com todo o volume transportado de commodities.

#### Entrevistado Vinte e Três

Na propaganda, aparece container, soja. Sabemos que o top de linha, o produto principal de porto é o minério de ferro. Eventualmente, não terá outra carga.

#### Entrevistado Vinte e Quatro

O escoamento do minério é um problema anterior ao Porto Sul. A CVRD já teve a mina da Bamin na mão, fez pesquisa e identificou que não era viável.

### III - Acadêmicos

#### Entrevistado Vinte e Cinco

O minério de ferro é importante e está em quase tudo que consumimos, inclusive, os que contestam a construção do porto.



## APÊNDICE - E

### Roteiro semiestruturado da entrevista

#### **ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA COMPREENSÃO DO PROCESSO DECISÓRIO DA INCORPORAÇÃO DO PORTO SUL À AGENDA DO GOVERNO ESTADUAL**

1. Na opinião do (a) Sr.(a), quais são as Políticas Públicas, em infraestrutura de transporte, mais importantes na agenda do Governo?
2. Como o (a) Sr.(a) classificaria essas obras em uma escala de importância para o Governo?
3. Como o (a) Sr.(a) entende que o Porto Sul obteve importância na agenda?
4. Quais são os principais responsáveis?
5. Quais foram as soluções apresentadas?
6. Como é participação do (a) Sr.(a) nesse processo?
7. Quais eventos relevantes o Sr.(a) entende ser considerados, para a compreensão da incorporação à Agenda do Governo Estadual?
8. Quem apresentou essas soluções?
9. Quais os principais grupos de interesse que confrontam o porto?
10. O que mais interfere, negativamente, na concretização do projeto atual do porto?
11. Quais grupos apoiam o projeto atual?
12. Que interesses o (a) Sr.(a) observa estarem presentes na incorporação do porto à agenda?
13. Quais foram as principais modificações, nesse projeto, ao longo desse processo?
14. Há algo que o (a) Sr.(a) entenda ser relevante acrescentar?
15. Quem o (a) Sr.(a) indica para também realizarmos essa entrevista?

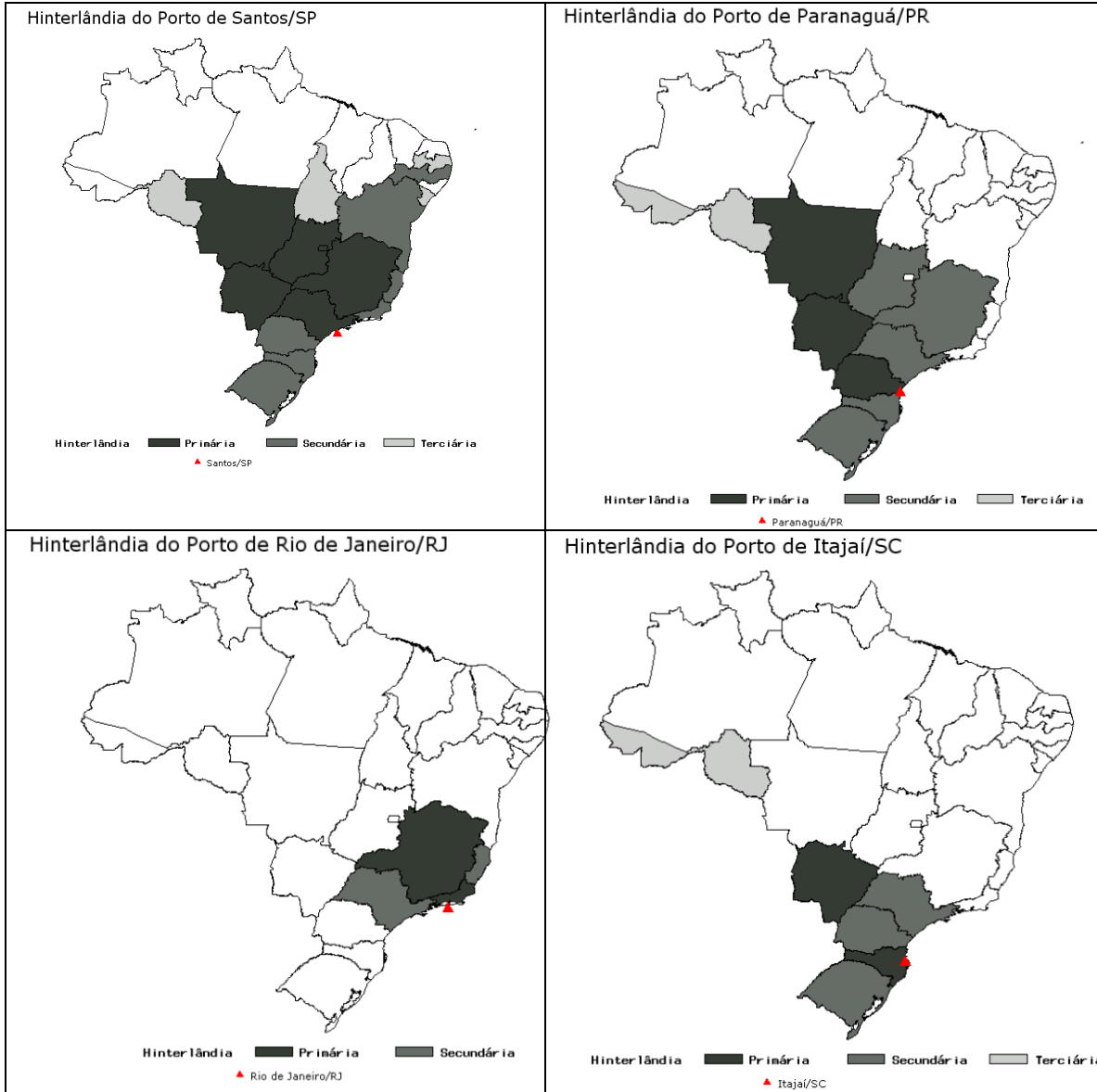
## ANEXO - E

TABELA A.7  
**Ranking dos portos brasileiros**

<i>Ranking</i>	Porto	Porte	Hinterlândia	Participação no comércio exterior	Setores atividades	Nacional, regional ou local	Valor agregado médio	Total
1 <sup>a</sup>	Santos – SP	30	36	34,8	14	30	20	164,8
2 <sup>a</sup>	Paranaguá – PR	30	21	8,8	13	20	15	107,8
3 <sup>a</sup>	Rio de Janeiro – RJ	30	10	6,5	13	20	20	99,5
4 <sup>a</sup>	Itajaí – SC	30	14	4,2	11	20	20	99,2
5 <sup>a</sup>	Vitória – ES	30	15	9,1	12	20	10	96,1
6 <sup>a</sup>	Rio Grande – RS	30	9	7,1	13	20	15	94,1
7 <sup>a</sup>	São Francisco do Sul – SC	30	10	2,9	8	10	15	75,9
8 <sup>a</sup>	Salvador – BA	20	6	2,3	12	10	20	70,3
9 <sup>a</sup>	Manaus – AM	20	7	2,6	9	10	20	68,6
10 <sup>a</sup>	Aratu – BA	30	5	3,0	3	10	15	66,0
11 <sup>a</sup>	São Sebastião – SP	30	3	3,8	2	10	15	63,8
12 <sup>a</sup>	Pecém – CE	20	7	1,0	5	10	20	63,0
13 <sup>a</sup>	Itaguaí (Sepetiba) – RJ	20	11	2,3	8	10	10	61,3
14 <sup>a</sup>	São Luís – MA	30	8	3,6	4	10	5	60,6
15 <sup>a</sup>	Suape – PE	20	7	1,1	7	10	15	60,1
16 <sup>a</sup>	Niterói – RJ	20	3	0,3	3	10	20	56,3
17 <sup>a</sup>	Munguba – PA	20	4	1,0	3	10	15	53,0
18 <sup>a</sup>	Porto Alegre – RS	20	3	2,6	2	10	15	52,6
19 <sup>a</sup>	Belém – PA	20	4	0,5	1	10	15	50,5
20 <sup>a</sup>	Fortaleza – CE	20	4	0,4	1	10	15	50,4
21 <sup>a</sup>	Imbituba – SC	20	2	0,4	2	10	15	49,4
22 <sup>a</sup>	Maceió – AL	20	3	0,4	2	10	10	45,4
23 <sup>a</sup>	Santarém – PA	20	5	0,3	2	10	5	42,3
24 <sup>a</sup>	Natal – RN	10	3	0,1	1	10	15	39,1
25 <sup>a</sup>	Antonina – PR	10	2	0,2	1	10	15	38,2
26 <sup>a</sup>	Recife – PE	10	3	0,3	2	10	10	35,3
27 <sup>a</sup>	Porto Xavier – RS	10	0	0,1	0	10	15	35,1
28 <sup>a</sup>	Ilhéus – BA	10	3	0,1	1	10	10	34,1
29 <sup>a</sup>	Macaé – RJ	10	2	0,2	1	10	10	33,2
30 <sup>a</sup>	Macapá – AP	10	1	0,0	0	10	10	31,0
31 <sup>a</sup>	Cabedelo – PB	10	1	0,0	0	10	10	31,0
32 <sup>a</sup>	Itaquí – RS	10	0	0,0	0	10	10	30,0
33 <sup>a</sup>	Aracaju – SE	10	1	0,1	0	10	5	26,1
34 <sup>a</sup>	Corumbá – MS	10	0	0,1	0	10	5	25,1

Fonte: Base de dados 2007. Elaboração: Diset e Dirur/Ipea.

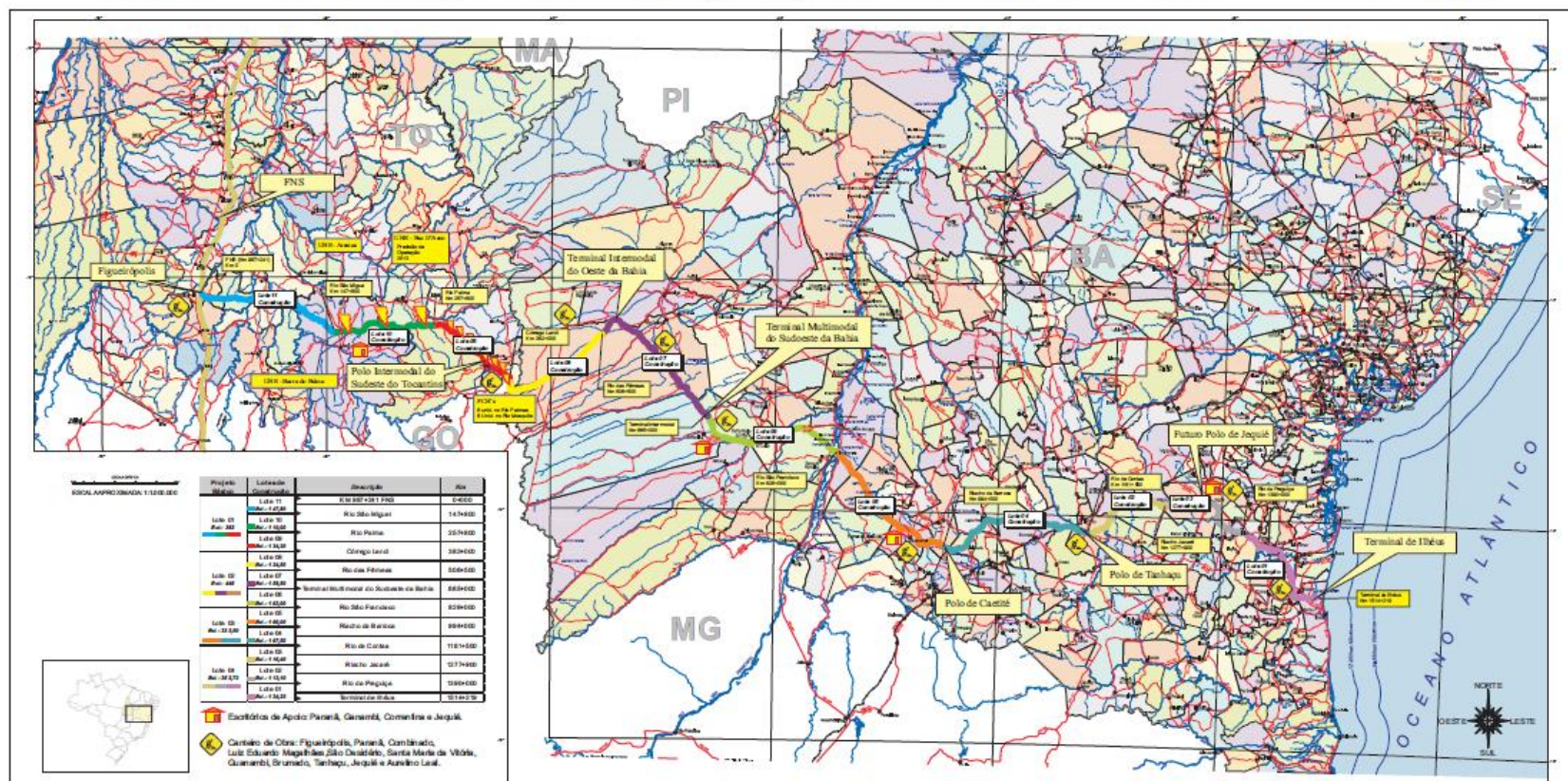
ANEXO - F



## ANEXO - A

# FIOL - Ferrovia de Integração Oeste Leste

# EF-334



FORNTE: BGE e VALEC  
ANO: Dez/2019



Ministério dos Transportes



REALIZAÇÃO:

## ANEXO - B

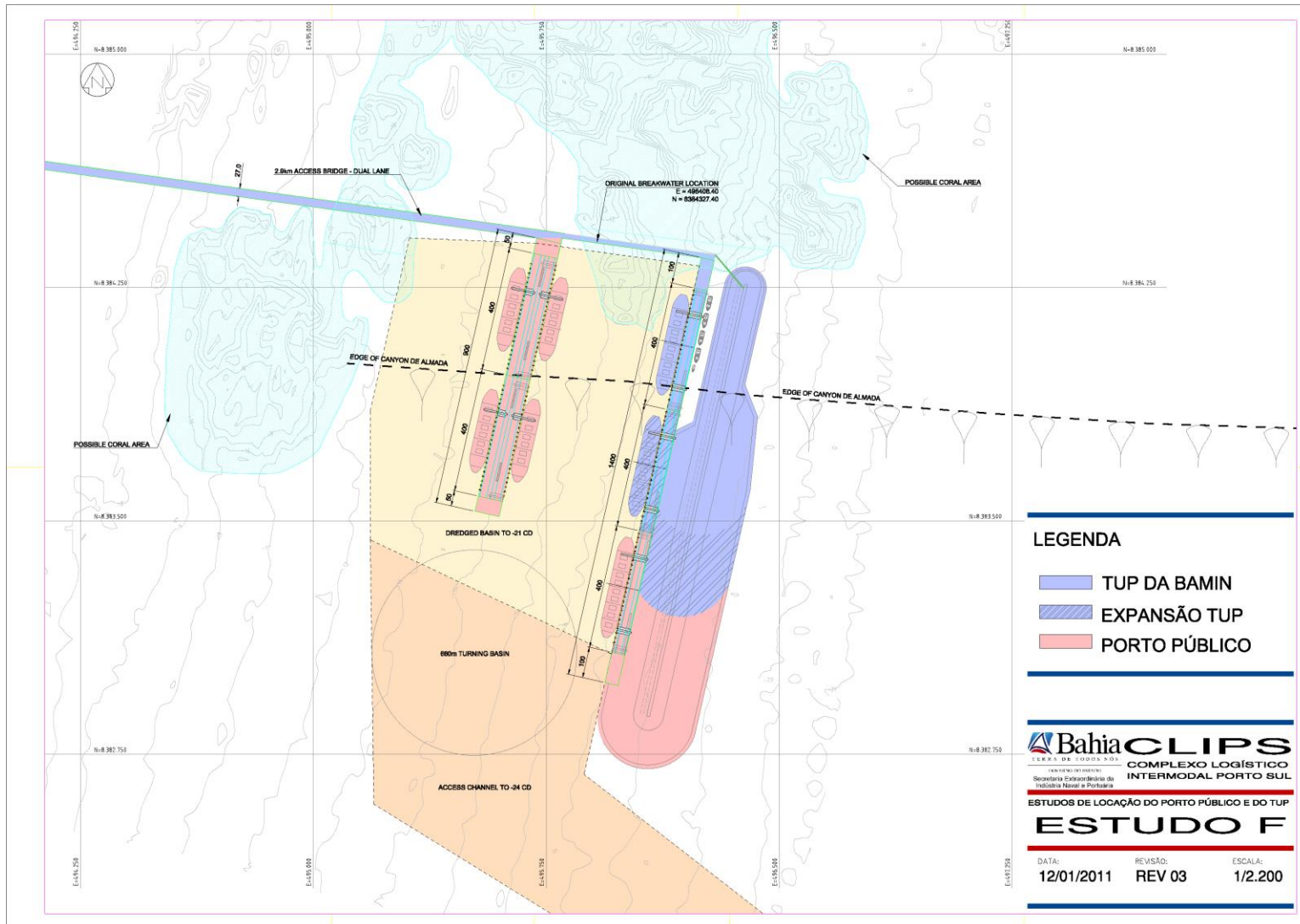
### Legenda

<b>LP</b> - Licença Prévia	<b>RAS</b> - Relatório Ambiental Simplificado
<b>LI</b> - Licença de Instalação	<b>AP</b> - Audiência Pública
<b>LO</b> - Licença de Operação	<b>AF</b> - Análise Final
<b>TR</b> - Termo de Referência aprovado	<b>PBA</b> - Projeto Básico Ambiental
<b>EIA</b> - Estudo de Impacto Ambiental	<b>PCA</b> - Plano de Controle Ambiental
<b>RIMA</b> - Relatório de Impacto Ambiental	

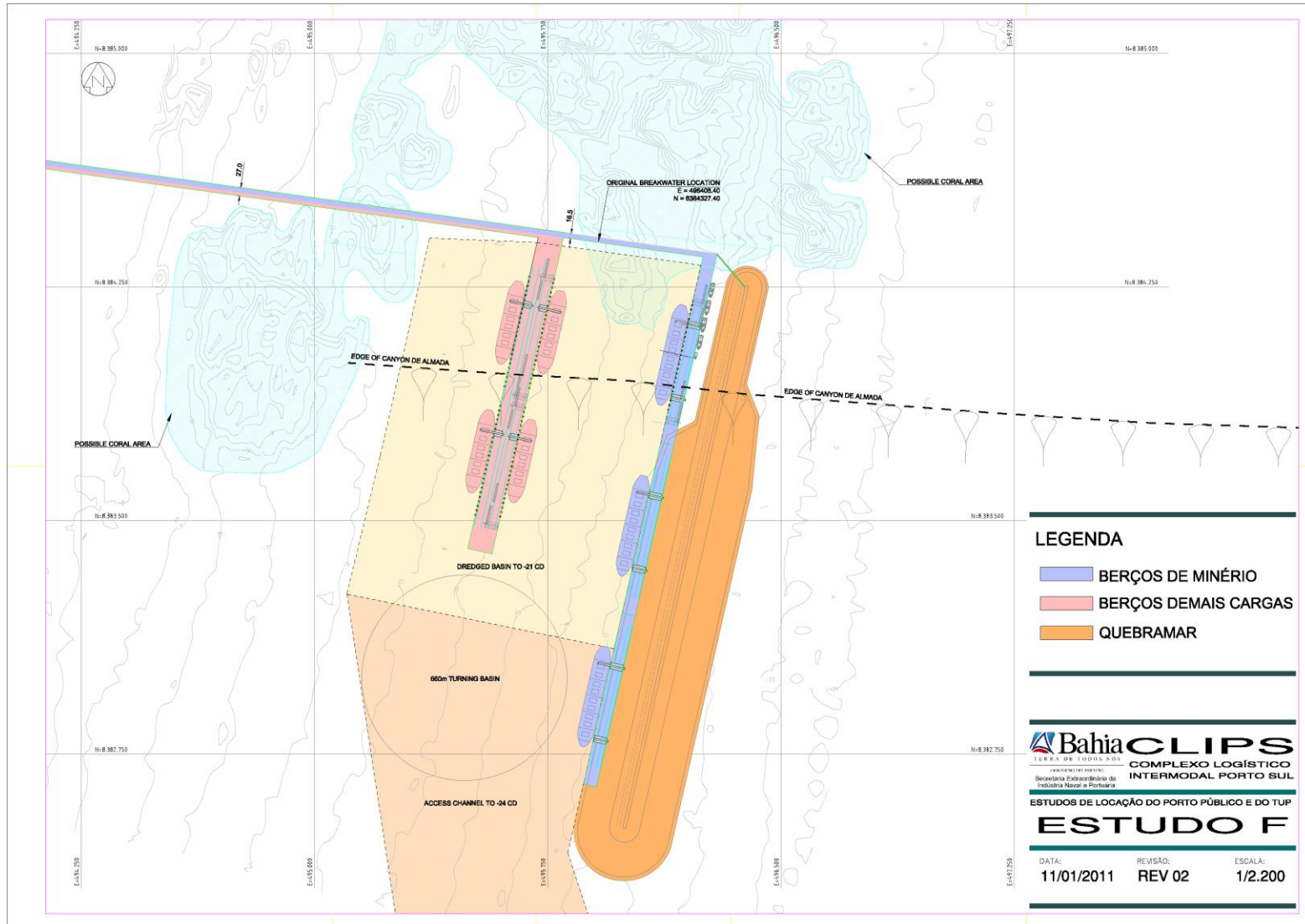
Empreendimento	UF	LP				LI		LO
		TR	EIA-RIMA/RAS	AP	AF	PBA/PCA	AF	
<b>Porto</b>								
Marina - Bahia Marina - ampliação	BA							
Porto de Aratu - ampliação	BA							
Porto de Aratu - regularização	BA							
Porto de Ilhéus - ampliação	BA							
Porto de Salvador	BA							
Porto de Salvador - ampliação	BA							
Porto de Salvador - Delfim de atracação	BA							
Porto Sul - Bahia	BA							
Terminal da Braskem - construção de cais/pier e dragagem	BA							
Terminal de Barcaças Belmonte	BA							
Terminal de Madre de Deus - Pier e Delfim de Atracação	BA							
Terminal Portuário Cotegipe S/A	BA							
Terminal Portuário da Ponta da Laje	BA							
Terminal Portuário da Ponta da Tulha	BA							
Terminal Portuário de Cotegipe	BA							



# ANEXO - C



# ANEXO - D



## ANEXO - E

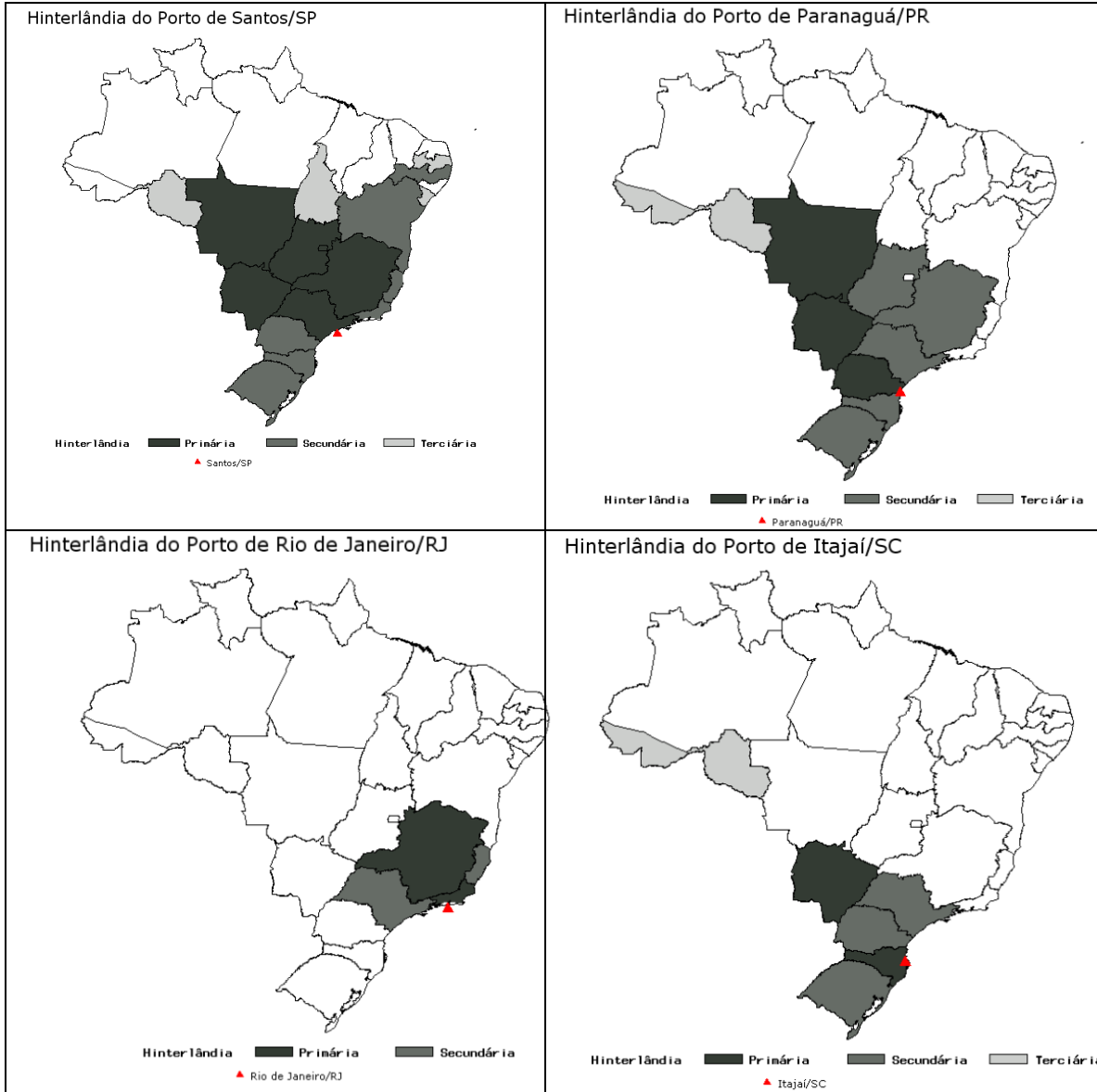
TABELA A.7  
**Ranking dos portos brasileiros**

<i>Ranking</i>	Porto	Porte	Hinterlândia	Participação no comércio exterior	Setores atividades	Nacional, regional ou local	Valor agregado médio	Total
1 <sup>a</sup>	Santos – SP	30	36	34,8	14	30	20	164,8
2 <sup>a</sup>	Paranaguá – PR	30	21	8,8	13	20	15	107,8
3 <sup>a</sup>	Rio de Janeiro – RJ	30	10	6,5	13	20	20	99,5
4 <sup>a</sup>	Itajaí – SC	30	14	4,2	11	20	20	99,2
5 <sup>a</sup>	Vitória – ES	30	15	9,1	12	20	10	96,1
6 <sup>a</sup>	Rio Grande – RS	30	9	7,1	13	20	15	94,1
7 <sup>a</sup>	São Francisco do Sul – SC	30	10	2,9	8	10	15	75,9
8 <sup>a</sup>	Salvador – BA	20	6	2,3	12	10	20	70,3
9 <sup>a</sup>	Manaus – AM	20	7	2,6	9	10	20	68,6
10 <sup>a</sup>	Aratu – BA	30	5	3,0	3	10	15	66,0
11 <sup>a</sup>	São Sebastião – SP	30	3	3,8	2	10	15	63,8
12 <sup>a</sup>	Pecém – CE	20	7	1,0	5	10	20	63,0
13 <sup>a</sup>	Itaguaí (Sepetiba) – RJ	20	11	2,3	8	10	10	61,3
14 <sup>a</sup>	São Luís – MA	30	8	3,6	4	10	5	60,6
15 <sup>a</sup>	Suape – PE	20	7	1,1	7	10	15	60,1
16 <sup>a</sup>	Niterói – RJ	20	3	0,3	3	10	20	56,3
17 <sup>a</sup>	Munguba – PA	20	4	1,0	3	10	15	53,0
18 <sup>a</sup>	Porto Alegre – RS	20	3	2,6	2	10	15	52,6
19 <sup>a</sup>	Belém – PA	20	4	0,5	1	10	15	50,5
20 <sup>a</sup>	Fortaleza – CE	20	4	0,4	1	10	15	50,4
21 <sup>a</sup>	Imbituba – SC	20	2	0,4	2	10	15	49,4
22 <sup>a</sup>	Maceió – AL	20	3	0,4	2	10	10	45,4
23 <sup>a</sup>	Santarém – PA	20	5	0,3	2	10	5	42,3
24 <sup>a</sup>	Natal – RN	10	3	0,1	1	10	15	39,1
25 <sup>a</sup>	Antonina – PR	10	2	0,2	1	10	15	38,2
26 <sup>a</sup>	Recife – PE	10	3	0,3	2	10	10	35,3
27 <sup>a</sup>	Porto Xavier – RS	10	0	0,1	0	10	15	35,1
28 <sup>a</sup>	Ilhéus – BA	10	3	0,1	1	10	10	34,1
29 <sup>a</sup>	Macaé – RJ	10	2	0,2	1	10	10	33,2
30 <sup>a</sup>	Macapá – AP	10	1	0,0	0	10	10	31,0
31 <sup>a</sup>	Cabedelo – PB	10	1	0,0	0	10	10	31,0
32 <sup>a</sup>	Itaquí – RS	10	0	0,0	0	10	10	30,0
33 <sup>a</sup>	Aracaju – SE	10	1	0,1	0	10	5	26,1
34 <sup>a</sup>	Corumbá – MS	10	0	0,1	0	10	5	25,1

Fonte: Base de dados 2007. Elaboração: Diset e Dirur/Ipea.



ANEXO - F



ANEXO - G

69

~~A/B~~  
C/U  
x  
C/X

Há um expansão da fronteira agrícola baina, principalmente no oeste, na qual a produção está sendo escoada por outros estados. Não é o porto de cotegipe nem a o de Aratu que vai resolve, surgindo esse porto e a ferrovia esse problema será sanado. Além de poder pegar carga de todo o oeste. A4

FA

O governo estadual tem o apoio federal, principalmente no aporte econômico, há também o governo municipal que apesar de ter pouco alcance é a cidade que vai abrigar estão alinhados com a proposta do empreendimento. O interesse deles é que vai ampliar a economia que gera impostos, vem empregos, vem a logística. Os empresários ficaram satisfeitos porque terão um infraestrutura para escoar seus produtos. As grandes empresa poderão no entorno da região se instalar porque tem a certeza de ter um infraestrutura disponível para escoar a produção. O porto sul não é divergente do porto do malhado. Este último vai trabalhahr com navio com capacidade d e70 mil toneladas e calado de 14 metros. O outro porto será para atracar navios de até 250 mil toneladas com calado de 20 metros. D

C/S

Apesar disso tudo os ambientalista nãoareadicalmente contrários porque alegam que vai dizimar o meio ambienta, vai criar problemas para o turismo. Se tivesse projeto em andamenteos com oturismo poderia ter algo mais patente. Mas o que tem são projetos no papel e algumass especulações imobiliárias naquele sentido. Os ambientalistas não tem ganho essa disputa, a não ser na legislação anacrônica que existe. Como já falei existe o selo verde e os empresário e governantes das grandes potência não vão comprar produtos que não tenham esse selo. Esse problema do meio ambiente está sendo observado pelos governos com seus órgãos competentes. Além de acreditar que são atividades que podem conviver sem uma excluir a outra. Nada vai sobrepassar a legislação vigente no país. B

A3+B

C/X

Esse empreendimento não interfere nas cargas movimentadas pelos portos da bahia de todos os santos, em segundo o mercado é amplo, o operador que trabalham lá podem também atuar aqui. E