

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

Mestrado em Direito

CIDADES PORTUÁRIAS SUSTENTÁVEIS

Integração Porto/Cidade

Veículo para Sustentabilidade

ISAAC RIBEIRO DE MORAES

Santos
2008

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

Mestrado em Direito

CIDADES PORTUÁRIAS SUSTENTÁVEIS

Integração Porto/Cidade

Veículo para Sustentabilidade

ISAAC RIBEIRO DE MORAES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Santos
2008

Dados Internacionais de Catalogação
Sistema de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS
SibiU

M827c Moraes, Isaac Ribeiro de
Cidades Portuárias Sustentáveis – Integração Porto/Cidade Veículo para
Sustentabilidade/Isaac Ribeiro de Moraes – Santos: [s.n.] 2008.
141f.; 30 cm. (Dissertação de Mestrado – Universidade Católica de Santos,
Programa em Direito)

I. Moraes, Isaac Ribeiro de II. Título.

CDU 34(043.3)

“O mundo que devemos buscar é um mundo em que o espírito criador esteja vivo, e a vida seja uma aventura plena de alegria e esperança, baseada mais no impulso de construir do que no desejo de reter o que possuímos ou tomar o que pertence aos outros. Deverá ser um mundo em que o afeto tenha livre ação, em que o amor esteja isento do instinto de domínio, em que a crueldade e a inveja tenham sido dissipadas pela felicidade e pelo livre desenvolvimento de todos os instintos que edificam a vida e a enchem de deleites mentais. Tal mundo é possível; aguarda apenas que os homens desejem criá-lo. Por enquanto, o mundo em que vivemos tem outros objetivos. Mas ele passará, destruído pelo fogo de suas próprias paixões incandescentes, e, de suas cinzas, surgirá um mundo novo e mais jovem, repleto de fresca esperança, com a luz da manhã em seus olhos”

Bertrand Russell (1872-1970)

AGRADECIMENTOS

Ao final deste trabalho tão difícil e ao mesmo tempo prazeroso, tenho a agradecer a todos os amigos que enviaram e indicaram artigos, livros e reportagens sobre o tema portocidade. Com certeza, sem a ajuda desses amigos-colaboradores este trabalho não estaria concluído. Agradeço ao Prof. Edson Ricardo Saleme – meu orientador e incentivador, Prof. Alcindo Gonçalves, o Prof. Nelson Saule Jr e a Profa. Laura – minha querida revisora e amiga, bem como, meus queridos professores Solange, Fernando, Maria Luíza, Ana Maria, Gilberto, Vladimir e Léo (Gestão de Negócios), pelo apoio e paciência. Agradeço do fundo do coração à Cátia, que sempre teve ouvidos para as minhas tristezas e alegrias. Agradeço fundamentalmente a Deus, por mais esta oportunidade de crescer.

RESUMO

A presente dissertação trata da análise da relação porto-cidade cujo objetivo é atingir o desenvolvimento sustentável nas cidades portuárias. Os portos marítimos geram impactos positivos e negativos nas cidades próximas de sua área de influência. Eles tanto podem desenvolver economicamente uma região, abrindo espaço para a instalação de empresas e indústrias relacionadas aos produtos transportados, como podem gerar poluição, congestionamentos, desastres ecológicos, desmatamento em áreas estuarinas e impactos de vizinhança negativos nas áreas urbanas. Assim, buscar-se-á na legislação nacional instrumentos que garantam o direito às cidades sustentáveis, apontando alguns caminhos para o enfrentamento dos problemas ambientais relacionados à urbanização do litoral e aos impactos negativos da atividade portuária. Este trabalho se divide em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata da relação porto, cidade e meio ambiente e da questão da revitalização das áreas urbano-portuárias degradadas. O segundo capítulo analisa o zoneamento ambiental costeiro, cujo objetivo é diagnosticar os problemas da zona costeira para implementar o controle do uso e ocupação do solo, sob o princípio do desenvolvimento sustentável. O terceiro capítulo trata da Lei dos Portos, que estabeleceu uma série de regulamentações para estimular e beneficiar a relação porto-cidade. O quarto capítulo analisa o Estatuto da Cidade e os instrumentos da política urbana, visto que essa legislação tem como diretriz geral a garantia do direito às cidades sustentáveis.

Palavras-Chave: Cidades Sustentáveis; Lei dos Portos; Relação Porto-Cidade; Zona Costeira.

ABSTRACT

The present dissertation is the analysis of the port-city relation, whose objective is to achieve sustainable development in port cities. The maritime ports generate positive and negative impacts to the cities next to its area of influence. They can economically develop a region with installation of companies and industries related to the carried products. Notwithstanding, they can generate ecological pollution, traffic jam, disasters, deforestation areas and negative impacts in the neighborhood of urban areas. Thus, we will search into national legislation instruments that guarantee the right to sustainable cities, pointing some ways to face the environmental problems related to the coast urbanization and the negative impacts of the port activity. This work is divided in four chapters. The first chapter deals with the relation port, city and environment and the problem of renewing degraded urban-ports areas. The second chapter analyzes the coastal ambient zoning with the purpose of diagnosing the problems of the coastal zone in order to implement the control of ground use and occupation, under the principle of the sustainable development. The third chapter deals with the Law of the Ports, that established a series of regulations that stimulates and benefits the relation port-city. The fourth chapter analyzes the Statute of the City and the instruments of urban politics, since this legislation has as general line of direction to guarantee the right of sustainable cities.

Keywords: Sustainable cities; Law of the Ports; Port-city; Coastal Zone.

LISTA DE SIGLAS

ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CF	Constituição Federal
Cirm	Comissão Interministerial para Recursos do Mar
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
GEMPO	Grupo Executivo para Modernização dos Portos
GI-GERCO	Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPAT	Instituto de Pesquisas A Tribuna
ISM	International Safety Management Code
MARPOL 73/78	Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OGMO	Órgão de Gestão de Mão-de-Obra
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PGZC	Plano de Gestão da Zona Costeira
PIMOP	Programa Integrado de Modernização Portuária
PMGC	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRM	Política Nacional de Recursos do Mar
PORTOBRÁS	Empresa de Portos do Brasil
PROAPS	Programa de Arrendamento do Porto
REVAP	Programa de Revitalização das Áreas Portuárias
RIMA	Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente
RIVI	Relatório de Impacto de Vizinhança
RQA-ZC	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira
SEP	Secretaria Especial de Portos
SIGERCO	Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro
SINIMA	Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA-ZC	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Un-Habitat	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

RESUMO/ABSTRACT

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO 012

CAPÍTULO 1 – A RELAÇÃO PORTO, CIDADE E MEIO AMBIENTE 015

1.1. O contexto histórico da relação porto-cidade no Brasil 016

1.2. Os impactos da modernização dos portos nas cidades portuárias 022

1.3. O trinômio porto, cidade e meio ambiente 025

1.4. Os impactos ambientais das atividades portuárias 031

1.5. A revitalização das áreas urbano-portuárias degradadas 036

CONCLUSÕES 040

CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO 041

2.1. A Zona Costeira e a Legislação Ambiental 042

2.2. Os instrumentos adotados no PNGC 049

2.3. Atribuições e Competências no PNGC 053

2.4. O Desenvolvimento Sustentável na Zona Costeira 055

2.5 A Agenda Ambiental Portuária 058

CONCLUSÕES 061

CAPÍTULO 3 - A LEGISLAÇÃO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DOS
PORTOS MARÍTIMOS NO BRASIL 062

3.1. A Lei dos Portos – Lei 8.630/93 – A modernização dos portos 063

3.2. O regime jurídico de exploração do porto 068

3.3. O porto organizado 073

3.4. A administração do porto organizado 075

3.5. O plano de desenvolvimento e zoneamento do porto 077

3.6. Ações governamentais em prol da implementação da Lei dos Portos 079

3.7. A Lei dos Portos e o município 083

CONCLUSÕES 086

CAPÍTULO 4 - O ESTATUTO DA CIDADE E O DESENVOLVIMENTO DE UMA CIDADE SUSTENTÁVEL	087
4.1 O planejamento urbano e as cidades sustentáveis	088
4.2. O Plano Diretor e o desenvolvimento de cidades portuárias sustentáveis	091
4.3. Os instrumentos da política urbana para recuperação de áreas degradadas	096
4.3.1. O direito de superfície	096
4.3.2. O direito de preempção	098
4.3.3. A outorga onerosa e a transferência do direito de construir	099
4.3.4. As operações urbanas consorciadas	101
4.3.5. O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV	103
4.4. A Agenda 21 e a cidade sustentável	107
4.5. A Agenda 21 local e a Agenda Portuária Ambiental	110
CONCLUSÕES	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116
ANEXOS	122

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho de pesquisa é buscar no ordenamento jurídico nacional os instrumentos que induzam o desenvolvimento sustentável nas cidades portuárias. Essa questão é complexa, uma vez que a atividade portuária gera impactos negativos ao meio ambiente urbano e natural e, ao mesmo tempo, é um importante agente no desenvolvimento econômico nacional e regional. Portanto, a harmonia entre o desenvolvimento econômico portuário e a proteção do meio ambiente será determinante para garantir o direito a uma cidade portuária sustentável, o que refletirá na qualidade de vida da comunidade urbana e portuária.

Antes de tratarmos da questão da sustentabilidade do município portuário, fazem-se necessárias algumas considerações. Muitas cidades litorâneas importantes, no Brasil e no mundo, têm seus portos próximos às áreas urbanas. No entanto, muitos deles não são fundamentais para a economia local, existindo no município outras fontes de desenvolvimento que se sobrepõem à importância dos portos. Outras cidades, porém, vivem quase que exclusivamente em função dos portos, do ininterrupto movimento de cargas, dos passageiros e dos desdobramentos econômicos portuários, sendo essas consideradas cidades-portos¹, como, por exemplo, a cidade de Roterdã.

Como estaremos tratando do tema cidades sustentáveis e portos, independente do grau de importância da atividade portuária para a economia municipal, trataremos qualquer cidade que disponha de um porto em sua vizinhança imediata como “cidade portuária”, haja vista que, independente das questões econômicas, qualquer porto exerce um impacto de vizinhança significativo no meio ambiente urbano e natural. O fundamento desse tratamento único baseia-se numa visão holística – foco de qualquer programa de gestão ambiental – em que os objetivos da sustentabilidade somente serão atingidos com a integração de esforços na recuperação e preservação do meio ambiente.

¹ OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 36.

Essa premissa também esclarece o subtítulo da dissertação – integração porto-cidade, um veículo para sustentabilidade – afinal, se o porto gera realmente tanto impacto no meio ambiente – como veremos no decorrer da dissertação – como atingir a garantia do direito a cidades sustentáveis se o tratamos separadamente do município?

Feitas as considerações, apresentaremos agora o conteúdo do material pesquisado, que se divide em quatro capítulos.

O primeiro capítulo estuda a relação porto, cidade e meio ambiente, partindo de um contexto histórico, em que a integração porto-cidade sofre grandes alterações, em função das políticas econômicas e da importância do porto no contexto nacional. Além dos fatores políticos, são analisadas nesse capítulo questões relacionadas ao processo de urbanização do litoral, o desenvolvimento industrial e os novos impactos ambientais causados pela modernização tecnológica das atividades portuárias, que também contribuíram significativamente para o afastamento porto-cidade, gerando a necessidade de revitalização das áreas urbano-portuárias degradadas.

No segundo capítulo é analisado o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, seus objetivos, instrumentos de monitoramento e gestão ambiental, os programas de desenvolvimento sustentável da costa brasileira, a construção da Agenda Ambiental Portuária e, principalmente, suas conseqüências para a cidade portuária, o porto e a relação porto-cidade.

O terceiro capítulo investiga especificamente a Lei dos Portos, levando em consideração a sua importância para a modernização física e administrativa dos portos e, fundamentalmente, como um novo veículo para a integração porto-cidade, visto que possibilita a representação do Poder Público Municipal no Conselho de Autoridade Portuária, além de abordar questões ambientais urbanas, que criam condições legais para a revitalização das áreas portuárias não-operacionais.

No quarto capítulo é tratado o tema cidades sustentáveis, com base no Estatuto da Cidade e nos instrumentos da política urbana, esses fundamentais para recuperar as áreas degradadas pelos problemas urbanos e pelos impactos de vizinhança portuários. Por fim, é

analisada a Agenda 21, sua proposta e aplicação no sentido de induzir o planejamento e metas de melhorias ambientais.

Com base em toda a pesquisa realizada, nas considerações finais desta dissertação são apresentados os pontos positivos e negativos dos instrumentos jurídicos e políticos que envolvem o tema, no sentido de responder uma pergunta fundamental para este trabalho: Como atingir o direito às cidades sustentáveis em municípios portuários? Apresentando os principais caminhos jurídicos para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam a necessidade vital de um meio ambiente ecologicamente e urbanamente equilibrados.

CAPÍTULO 1

A RELAÇÃO PORTO, CIDADE E MEIO AMBIENTE

1.1. O contexto histórico da relação porto-cidade no Brasil

Com o intercâmbio comercial oceânico, iniciado no século XV na Europa, cresce a importância dos portos e das cidades portuárias como veículos de desenvolvimento econômico e elementos geradores de transformações urbanas. Assim, com a expansão da navegação ultramarina portuguesa, fez-se necessária a instalação de portos marítimos² para dar apoio às novas rotas de navegação, bem como servir de base para o acesso à exploração das colônias.

Estabelecida a ocupação dos portugueses em pontos estratégicos do território brasileiro e consolidada a exploração das matérias-primas e riquezas minerais da hinterlândia, houve a necessidade de estabelecer melhorias nas precárias áreas portuárias - que basicamente se resumiam a fornecer melhores condições ao armazenamento dos produtos destinados à coroa portuguesa -, com a construção dos primeiros prédios para habitação e comércio, criando-se, dessa forma, os primeiros núcleos urbano-portuários do Brasil, base para o desenvolvimento de outros assentamentos – vilas e povoados interioranos – em sua área de influência, onde o porto se firma como um pólo de convergência regional.

Os primeiros núcleos de povoamento europeu no Brasil ocorrem nas zonas litorâneas³, que, impulsionados pela instalação dos primeiros portos, tornam-se centros difusores de assentamento humano e base para exploração colonial, articulando sua área de influência com as rotas oceânicas européias, criando-se uma formação territorial classificada pela geografia como *bacia de drenagem*, como ressalta MORAES (1999, p. 31) :

Todos os fluxos de colonização do Novo Mundo partiram de centros de difusão assentados na costa, que articulavam a hinterlândia explorada com as rotas oceânicas que alavancavam tal exploração. Esse padrão recorrente de formação territorial é denominado de *bacia de drenagem*, pois reproduz em desenho na estruturação da rede de circulação no qual todos os caminhos demandam um eixo principal, e este finaliza seu percurso num porto marítimo (geralmente situado numa baía ou num estuário).

² Cabe ressaltar que, nessa época, a infra-estrutura portuária nas colônias era bem precária, dependendo fundamentalmente das condições geomorfológicas para ser estabelecida, ou seja, águas protegidas e profundidades adequadas.

³ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000 – Grandes nomes do pensamento brasileiro. p. 245.

Nesse período, apesar dos vários problemas de infra-estrutura urbano-portuária, a relação porto-cidade era muito forte⁴, haja vista que a cidade portuária crescera em função da atividade porto e de sua hinterlândia, dependendo também – para qualidade de vida urbana civilizada – dos produtos trazidos do continente europeu nas embarcações. No caso do porto, esse também dependia fundamentalmente do apoio em terra para realizar o transporte de cargas, bem como precisava do suporte urbano para fazer os serviços de manutenção das naus e o fornecimento de suprimentos para as longas viagens marítimas.

Devido à grande distância entre os dois continentes e à falta de recursos materiais no Novo Mundo, a comunhão cidade-porto-navegação se torna fundamental para todo o sistema de exploração colonial que, com o passar do tempo, consolida as principais cidades portuárias e regiões metropolitanas do País⁵.

- a) Olinda e Recife: zona produtora de açúcar (1570 – 1670);
- b) Salvador: sede do governo-geral até 1763 e articuladora dos circuitos internos referentes à pecuária e à mineração no período colonial;
- c) Rio de Janeiro: abrigou a corte portuguesa no início do século XIX e se transformou em zona de escoamento das áreas mineradoras;
- d) Santos e São Vicente: articula-se com o sistema paulistano no planalto.

A escolha de um local para construção de um porto envolve vários fatores, tais como questões econômicas, geopolíticas, rotas marítimo-comerciais, hinterlândia a ser atendida, condições geomorfológicas favoráveis de comunicação entre a terra e o meio aquático – águas calmas e profundas – relevo que possibilite a segurança das embarcações – mirantes naturais, sítios estuarinos, áreas abrigadas – assim como locais que possibilitem o desenvolvimento humano, ou seja, disponha de água potável e alimentos. Importante ressaltar que a alteração

⁴ Inicia-se assim uma relação muito estreita entre o porto, a futura cidade portuária e sua área de influência (hinterlândia), consolidando a importância do porto marítimo como *célula-mater* da ocupação territorial no Brasil.

⁵ Ver MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do litoral Brasileiro**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1999. p. 32-38.

de qualquer um desses fatores pode comprometer a sustentabilidade e o desenvolvimento portuário.

Dentre os fatores que mais afetam a atividade portuária, deve-se destacar a questão político-econômica. Tal fato pode ser observado em dois momentos importantes para a atividade portuária: a vinda da família real portuguesa ao Brasil, que possibilitou a abertura dos portos para as nações amigas em 1808 e o início da construção dos primeiros portos modernos com a exploração concedida à iniciativa privada a partir de 1869.

Analisando-se a evolução portuária no Brasil, observa-se que até o final do período imperial a infra-estrutura portuária pouco havia evoluído desde os primórdios da colonização. GITAHY (1992, p.24), em sua obra⁶ *Ventos do Mar*, relata as condições precárias dos portos e da atividade portuária nessa época:

As embarcações de alto-mar ficavam a mais de cem metros dos velhos trapiches, ligadas a eles por simples pontes de madeira onde transitavam escravos e outros trabalhadores do porto, transportando virtualmente nas costas todas as mercadorias inclusive as milhares sacas de café que por ali eram exportadas todos os anos. As vistas do Porto do Consulado ou do Bispo na década de 1880 mostram a clássica “floresta de mastros” dos veleiros, encostada junto às pontes, as praias cheias de mercadorias e pequenas embarcações de todos os formatos e tipos.

Tendo em vista a vocação econômica exportadora do Brasil, consolidada desde o período imperial, as condições precárias dos portos passam a prejudicar o desenvolvimento nacional, requerendo uma modernização que possibilite a intensificação do comércio com a Europa, como apontado por SANTOS e SILVEIRA (2001, p.33)⁷:

As primeiras linhas regulares de navegação entre o Brasil e o Velho Mundo, a partir de 1850, convidam à construção de cais nos portos do Rio de Janeiro, Bahia, São Luiz do Maranhão, Recife, Cabedelo e as docas de Belém do Pará, que até então operavam como pontos de um precário desembarque. No Rio de Janeiro, as novas infra-estruturas portuárias nascem em solidariedade com as primeiras estradas de ferro, como a Pedro II.

Em 1869, por meio de decretos imperiais, são concedidas a empresas estrangeiras as construções dos portos do Rio Grande e Maceió. Em 1888 – fim do período imperial no Brasil

⁶ GITAHY, Maria Lucia Caira. **Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana** – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1992. – (prismas).

⁷ SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

– é concedida a José Pinto de Oliveira, Candido Gaffrée e Eduardo Palacin Guinle/ Gaffrée, Guinle & Cia., a construção do porto de Santos. Proclamada a República em 1889, esse processo de concessão se estende a outros portos brasileiros, visto que o empreendimento portuário é totalmente dependente de capital e tecnologia, recursos esses que faltavam para o novo governo republicano recém-proclamado. Assim, por meio das concessões são construídos cais, armazéns, silos, pátios e outros elementos necessários ao embarque e desembarque de cargas.

Abaixo, quadro demonstrativo dos primeiros portos construídos no século XX pela iniciativa privada por meio do instituto da concessão:

Porto	Construtora e/ou Concessionária
Manaus (1899)	B. Rymkiewics & Co./Companhia Manaus Harbour Limited
Belém (1906)	Port of Pará Co.
Recife (1909)	Société de Construcion di Port de Pernambuco
Maceió (1869)	The National Brazilian Harbour Company Ltda.
Salvador (1891)	Companhia Docas e Melhoramentos da Bahia
Rio (1890)	Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil e The Rio de Janeiro Harbour and Docks
Santos (1888)	José Pinto de Oliveira, Candido Gaffrée e Eduardo Palacin Guinle / Gaffrée, Guinle & Cia.
Rio Grande (1869)	Compagnie Française du Port de Rio Grande / Governo do Estado do Rio Grande

Fonte: (PORTO, 2007, p. 61.)

Como já apontado por SANTOS e SILVEIRA (2001), começa também nessa época a construção das primeiras linhas férreas – também por meio do instituto da concessão – criando-se os primeiros sistemas de transporte multimodal do Brasil. No caso da província de São Paulo, essa questão foi percebida bem antes da construção do porto moderno, concluído somente em 1909⁸, devido, principalmente, à expansão da cultura de café no interior do planalto paulista, conforme apontado por GONÇALVES (2006, p. 69):

⁸ “Em 6 de novembro de 1909, um dia antes do término do prazo estabelecido, ocorreu a solenidade de inauguração de todo o cais, enquanto o aterro ficou para dois anos depois. Em cerca de vinte anos, 4.720 metros de cais, com armazéns e infra-estrutura (como por exemplo, linhas férreas e sistema próprio de geração de energia elétrica) haviam sido implantadas. O moderno porto era realidade.” GONÇALVES, Alcindo. **Desenvolvimento econômico da Baixada Santista**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006, p. 84.

A importância dessa ferrovia era percebida desde a década de 1850. Em 1855, o Conselheiro José Antônio Saraiva, presidente da província de São Paulo, apontava números relevantes: 2,5 milhões de arrobas de café, açúcar e outros produtos que deveriam ser transportadas no porto, para exportação; 1 milhão de arrobas de gêneros importados, somando 3,5 milhões de arrobas de produtos transportados por via férrea.

Em 1859, define-se o traçado da ferrovia Santos-Jundiaí, cujos trabalhos foram concluídos em 1867 pela empresa São Paulo Railway Co. Esse fato impulsionou o processo de produção agrícola no planalto, tornando a capacidade de movimentação de cargas do porto de Santos muito aquém do volume produzido e transportado, tornando a precária infraestrutura portuária de Santos um gargalo de todo o processo⁹. Assim, no caso paulista, a ferrovia impulsiona a construção do porto moderno.

Da mesma maneira como ocorreu em Santos, o desenvolvimento portuário desencadeado com as concessões teve várias conseqüências para as cidades portuárias brasileiras, o que alterou significativamente sua relação com o porto. *Grosso modo*, destacam-se as seguintes questões.

a) O porto moderno aumenta a produtividade dos processos de embarque e desembarque de cargas, o que reflete nas atividades comerciais do município, propiciando a instalação de novas empresas ligadas aos produtos exportados, bancos, bolsas de mercadoria, enfim, foi necessário criar uma estrutura comercial próxima ao porto para as transações comerciais¹⁰;

b) O crescimento da produtividade portuária gera a migração de mão-de-obra para atender a quantidade de trabalho no porto, o que proporciona o desenvolvimento urbano das cidades portuárias e, por conseqüência, a construção civil.

c) O desenvolvimento da cultura e lazer na cidade, conseqüência da ascensão da elite ligada aos negócios portuários.

⁹ “Com o aumento de sua movimentação a partir de 1867, produziram-se sérios problemas devido as condições precárias em que se encontrava o porto. (GITAHY, 1992, p. 24)

¹⁰ Essa questão muda significativamente com o desenvolvimento tecnológico das comunicações e da informática, quando não se faz mais necessária a proximidade física do porto com os locais de tomada de decisões. O ambiente virtual passa a fornecer informações comerciais e de rastreamento de cargas, que podem ser acompanhadas de qualquer lugar do mundo.

d) A mobilização operária¹¹, haja vista que a atividade portuária daquela época era basicamente dependente do trabalho braçal para fazer a carga e descarga dos navios, bem como a armazenagem de produtos, trabalhos esses muitas vezes insalubres.

e) Os contratos de concessão geridos pelo governo federal e explorados pela iniciativa privada geram o afastamento do município das decisões portuárias.

Ainda que o município se beneficie indiretamente dos negócios portuários e o porto passe a ser o principal veículo de desenvolvimento municipal, a inexpressiva, ou mesmo inócua, participação do município nas decisões portuárias acaba por iniciar um processo de distanciamento porto-cidade, tornando o município um elemento passivo em relação aos avanços territoriais do porto e da política portuária¹².

¹¹ O livro Ventos do Mar – Trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana, 1889-1914, de Maria Lucia Caira Githay, trata da questão operária no município de Santos, que teve impactos significativos na relação porto-cidade, com várias greves deflagradas, com o objetivo de obter melhorias nas condições de trabalho portuárias.

¹² Nesse período, a importância do mercado externo para economia nacional é muito grande, o que leva a rápida expansão das áreas portuárias, ignorando-se impactos ambientais e urbanos. Nesse sentido, as concessões e os incentivos fiscais patrocinadas pelo Governo Federal possibilitam a construção de novos cais, consolidando o monopólio privado das atividades portuárias.

1.2. Os impactos da modernização dos portos nas cidades portuárias

Os portos sempre tiveram uma relação muito estreita com a história das cidades, visto que ao se buscar as condições geográficas favoráveis à construção do porto, águas calmas e profundas, também se levava em consideração as condições territoriais adequadas à urbanização, mananciais de água potável e uma posição estratégica que possibilitasse o desenvolvimento do comércio¹³. Assim, pode-se dizer que a construção do porto e o nascimento da cidade portuária praticamente se confundem e, ao tratarmos hoje da integração porto-cidade, simplesmente estamos resgatando um elo que se perdeu em razão de políticas governamentais que, por questões estratégicas e políticas, houveram por bem separar a gestão administrativa do porto e o Governo Municipal.

No Brasil, o isolamento do porto em relação à cidade é histórico, visto que, na maioria das cidades portuárias brasileiras, a construção do porto moderno foi delegada às empresas privadas, fortemente ligadas ao Governo Federal que, por essa razão, exploraram a atividade portuária por décadas. Assim, apesar de a economia dos municípios portuários ser reflexo direto do porto e dos ciclos econômicos nacionais, o distanciamento administrativo e a fragilidade dessa relação de dependência levou, paulatinamente, os municípios a “lançarem mão” de uma conseqüente identidade marítimo-portuária, a fim de promover outras atividades econômicas que dessem maior estabilidade e sustento à arrecadação do município. Dessa maneira, com o tempo, o porto e a cidade se tornaram cada vez mais entidades autônomas, complexas, dinâmicas, que se inter-relacionavam apenas territorialmente, apesar de uma parcela significativa da população ainda depender das atividades portuárias para sua subsistência.

Nas últimas décadas do século XX, para que fosse atendida uma nova demanda logística globalizada, foi necessário um processo de modernização dos portos no Brasil, sendo que esse fato, em princípio, teve por conseqüência um impacto sócio-econômico negativo para as cidades, com uma redução significativa da mão-de-obra empregada nas atividades

¹³ GITAHY, Maria Lucia Caira. **Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1992.

portuárias. Um dos fatos principais dessa mudança foi o advento da intermodalidade¹⁴ que, para se tornar viável, depende da padronização dos meios de transporte de carga marítimo-terrestre, por meio da unitização de cargas em contêineres. Em virtude desse novo perfil logístico, ocorreram também várias mudanças na ocupação do solo e no zoneamento das áreas do porto, visando à otimização dos espaços e novas áreas para construção de terminais de carga, tornando a atividade portuária intensiva em capital e excludente de mão-de-obra.

Nesse sentido, algumas áreas mais antigas do porto, por apresentarem condições físico-geográficas desfavoráveis, acabaram abandonadas, sendo necessário encontrar novos locais no estuário, que permitissem a construção de modernos terminais de cargas, berços para docagem maiores, bem como águas profundas que possibilitassem o acesso de navios de grande porte¹⁵. Assim, além do impacto social gerado pela redução de mão-de-obra, a modernização portuária teve também efeitos negativos na dinâmica local e no zoneamento urbano, distanciando ainda mais o porto da cidade. “Alguns resultados desse distanciamento são observáveis como, por exemplo, armazéns de estocagem de mercadorias desativados, ausência de redefinição das áreas liberadas, redução do número de empregados, fechamento de casas comerciais, etc.” (VIDAL, 2002, p. 21)¹⁶.

Tendo em vista que as áreas abandonadas durante o processo de modernização dos portos se tornaram um problema, tanto para o porto como para a cidade, o Ministério dos Transportes lançou a portaria nº. 908, com base no art. 34 da Lei 8.630/93, em que se criou o Programa de Revitalização de Áreas Portuárias – REVAP, cujo escopo é estabelecer procedimentos para utilização de áreas não operacionais do porto organizado. No entanto, passados mais de dez anos, pode-se afirmar que o programa ainda não atingiu o seu objetivo.

Apesar do novo ordenamento trazer vários benefícios para a atividade portuária, como, por exemplo, maciços investimentos privados no setor, o mesmo não se refletiu na integração

¹⁴ “A intermodalidade é um atributo da capacidade de transferência de uma carga de um modal para outro. Por exemplo, o contêiner é facilmente transferido para outro veículo de transporte, podendo ser manuseado agilmente, a custos adequados e com segurança para outro meio de transporte, sem que haja a necessidade de que seu conteúdo tenha que ser desconsolidado novamente e consolidados na formação de nova remessa.” (PORTO, 2007, p.140)

¹⁵ BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador, v.13, n.2, p. 226, set. 2003 – Os navios de carga de última geração possuem mais de 250 metros de comprimento e capacidade para 100 mil toneladas. Até 1960, a capacidade máxima de navios de carga era apenas 20.000 toneladas. Os navios petroleiros já atingiram 500 mil toneladas.

¹⁶ VIDAL, Soraia Maria do S.C. **Santos: Porto, Cidade e Região**. In: JUNQUEIRA, Luciano A. Prates (Org.). **Desafios da Modernização Portuária**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

porto-cidade, visto que as transformações portuárias ocorreram de forma paulatina e reativa, conforme demanda, faltando ao processo maiores investimentos governamentais em infraestrutura, planejamento, visão estratégica e integrada à realidade local. Além da questão acima, permanecem ainda pendentes soluções concretas para alguns temas, que visam a reverter os passivos sociais e ambientais, gerados pelo longo período de exploração dos portos, bem como resultantes da modernização ocorrida nas últimas décadas, são eles:

- a) qualificação de mão-de-obra voltada para a excelência portuária;
- b) integração e otimização dos processos de licenciamento ambiental;
- c) controle ambiental e gestão dos riscos da atividade portuária;
- d) ações articuladas no sentido de reduzir os passivos ambientais naturais e urbanos.

1.3. O trinômio porto, cidade e meio ambiente

A distância administrativa entre o porto e a cidade perdura por várias décadas, passando ambos por transformações administrativas e territoriais significativas que, pela falta de planejamento e gestão ambiental, gera uma série de conflitos urbano-portuários, como veremos a seguir.

Na década de 1950, inicia-se um sensível processo de mudança na ocupação do litoral brasileiro, onde os setores industriais ligados ao transporte marítimo – seja pela importação de insumos ou exportação de produtos – passam a instalar-se próximos aos portos¹⁷. Nas palavras de SANTANA¹⁸ (2003, p. 255) esse fato contribuiu para divisão entre a cidade e o porto:

Uma diversidade progressista de fatores, especialmente o desenvolvimento industrial dos portos, produziu uma divisão entre a cidade e as atividades portuárias. O porto tornou-se inacessível. Sua presença, uma barreira física entre a cidade e o mar, um ponto de conexão isolada entre os modos de transporte, sem compromisso com a movimentação de cargas fora de suas instalações. Da mesma forma comportavam-se os municípios, cada qual com seu território.

Assim, o desenvolvimento industrial das áreas próximas ao porto acelera um complexo processo social de urbanização das cidades portuárias e região¹⁹, haja vista a procura por moradia da população migrante, que passa a trabalhar nessas novas indústrias. No entanto, devido ao longo período sem grandes alterações na ocupação litorânea, muitos municípios não estavam preparados²⁰ e/ou equipados para receber essa população. Portanto, a falta de estrutura urbana nas cidades litorâneas leva à ocupação do solo sem o devido planejamento, onde as famílias com menor poder aquisitivo passam a se estabelecer em áreas

¹⁷ Pode-se citar dois exemplos significativos dessa tendência de expansão industrial no Brasil: os parques industriais de Cubatão – São Paulo e o de Camaçari/Aratu – Bahia.

¹⁸ SANTANA, Lídia. **Revitalização de áreas portuárias: referências para Salvador**. Bahia Análise & Dados – Salvador, v.13, n 2., set. 2003.

¹⁹ “A partir dos anos 1940-1950, é essa lógica da industrialização que prevalece: o termo *industrialização* não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como um processo social complexo, que tanto inclui a formação de mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como expansão de consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização.” SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994 – (Estudos Urbanos; 5), p. 27.

²⁰ Analisando o cenário nacional, podemos observar que muitos municípios ainda continuam sem condições de absorver a demanda de habitações necessárias para atender o processo de urbanização litorânea.

inadequadas à habitação e cada vez mais distantes dos locais de trabalho, formando as chamadas periferias urbanas.

Concomitante ao processo e expansão da industrialização, outra questão afeta significativamente a ocupação do litoral brasileiro, o fenômeno da “segunda residência”, assinalada por MORAES (1999, p. 38):

Trata-se do fenômeno da “segunda residência”, altamente disseminado em longos espaços dos entornos das capitais estaduais e das grandes aglomerações do litoral brasileiro. Tais residências de veraneio podem ser apontadas como o fator numericamente mais expressivo da urbanização litorânea, pois ocorrem ao longo de toda a costa, revelando um dinamismo que se mantém (obviamente em ritmo menor) mesmo em períodos de crise acentuada do setor da construção civil no país.

Essa questão se potencializa a partir da década de cinquenta com o investimento estatal em estradas, o que facilita o acesso da população das cidades interiores ao litoral. No Estado de São Paulo, a construção da via Anchieta e, posteriormente, Imigrantes foram fundamentais para ocupação acelerada de toda a região da Baixada Santista.

Deve também ser observado que esse novo processo de ocupação do litoral, gerado pela instalação das indústrias de base próximas ao porto e pelo fenômeno da “segunda residência”, traz também uma população de menor poder aquisitivo, que passa a trabalhar nos serviços menos qualificados da indústria e na construção civil. A modernização da indústria e a crise econômica que afetou o Brasil nos anos 80 e 90, afetaram diretamente a empregabilidade dessa população, o que desencadeou a formação de várias favelas no litoral, inclusive próximas aos centros portuários. Logicamente, esse fato somado ao processo natural de urbanização cria uma realidade litorânea de desigualdades, que exerce forte pressão sócio-ambiental, como a apontada por MORAES (1999, p. 39-40):

Em todas as escalas, tais populações chegantes não são assimiladas pela economia formal local, constituindo segmento marginal que exerce forte pressão social ao aumentarem a demanda de serviços urbanos, num quadro marcado por carências estruturais históricas neste setor. [...] Tais populações sobrantes vão alojar-se no espaço urbano litorâneo exatamente nas áreas deixadas sem uso pelas outras atividades, geralmente áreas de grande vulnerabilidade e/ou proteção ambiental. [...] Trata-se do processo de favelização, que ao lado (nos dois sentidos) da segunda residência, vai compor a paisagem das periferias das grandes aglomerações e capitais

litorâneas. Geralmente, as casas de veraneio ocupando os melhores sítios, e as favelas predominando nas áreas impróprias à ocupação.

Com o objetivo de reverter esse cenário de acelerado processo de degradação da costa brasileira, bem como consolidar o planejamento ambiental como um instrumento básico para o desenvolvimento sustentável desse ecossistema tão frágil e ao mesmo tempo tão disputado, na década de 80 foram promulgadas duas importantes leis. A primeira, que estabelece de maneira geral a política ambiental em todo o território nacional, e a segunda, que trata especificamente da zona costeira. São elas:

a) Lei 6.938/1981 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, incluindo como recursos ambientais protegidos pela lei os estuários e o mar territorial;

b) Lei 7.666/1988 – que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

Ambas estabelecem um instrumento fundamental para reverter o processo de urbanização sem controle, preservar os recursos naturais e garantir o desenvolvimento sustentável. Trata-se do zoneamento ambiental²¹, em que SILVA (2004, p. 653)²² define:

O zoneamento que abrange a integração sistemática e interdisciplinar da análise ambiental ao planejamento dos usos do solo, com objetivo de definir a melhor gestão dos recursos ambientais identificados [...] controle da poluição [...] preservação dos recursos naturais [...] e a restauração dos elementos destruídos ou degradados pelo homem ou pelos próprios fenômenos da natureza. (grifo do autor)

Tendo em vista a complexidade inerente à recuperação e proteção do meio ambiente, onde vários poderes e interesses se inter-relacionam, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu texto uma série de regramentos que induzem a integração de esforços para atingir o meio ambiente equilibrado. Nesse sentido não há como não citar o art. 255:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder

²¹ Posteriormente, em 2001, o zoneamento ambiental foi também estabelecido como instrumento de planejamento municipal. Lei 10.257/2001 – O Estatuto da Cidade, art. 4º., inc III, alínea “c”.

²² SILVA, Américo Luís da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto de integração de esforços, observa-se que a questão ambiental atinge também a legislação portuária, abrindo novas possibilidades de integração porto-cidade para garantir a sustentabilidade porto, cidade e meio ambiente. Cabe destacar os seguintes artigos da Lei 8.630/93, denominada Lei dos Portos.

a) Passa-se a exigir o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA, para todos os contratos de arrendamento e autorização, sendo que o mesmo deve ser precedido de consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal (Art. 4º, §1º).

b) É estabelecido oficialmente o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ (Art. 30, §1º, inc. X).

c) Cria-se o Conselho de Autoridade portuária – CAP, com representantes do poderes públicos federal, estadual e municipal (Art. 31, inc. I).

d) Estabelece-se o dever de promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades (Art. 30, §1º, inc. XI).

e) Estabelece-se o dever do CAP em assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente (Art. 30, §1º, inc. XII).

f) Abre a possibilidade de arrendamento das áreas não operacionais do porto para os usos culturais, sociais, recreativos e comerciais²³ (Art. 34).

Por outro lado, a legislação municipal sofre grandes mudanças com a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o Estatuto da Cidade, com a promulgação da lei 10.257/2001, que traça as diretrizes gerais da política urbana. Dentro ainda do planejamento municipal, o Estatuto da Cidade estabelece uma série de

²³ Dec. No. 4.391, de 26 de setembro de 2002 – art. 2º, § 3º. Na elaboração do programa de arrendamento, a autoridade portuária observará as seguintes diretrizes: [...] V- revitalização de áreas portuárias não operacionais, para usos culturais, sociais, recreativos e comerciais.

instrumentos que visam a reduzir os males da urbanização, que causa prejuízos ao meio ambiente natural e, por conseqüência, também ao porto que compete, em muitos casos, com as cidades em termos de expansão territorial e uso das vias de acesso – principalmente rodovias, visto que a malha ferroviária ainda depende de uma série de investimentos para sua eficiência e atualização tecnológica.

Assim, ainda que em paralelo, o porto e a cidade passam a adotar, com base no ordenamento jurídico, uma série de ações de saneamento ambiental e planejamento do uso e ocupação do solo. Apesar de a legislação ambiental ser em alguns pontos genérica com relação às ações a serem adotadas, as diretrizes são claras, cabendo ao executivo, porto e cidade, implementá-las por meio de investimento, ações e incentivos.

Cabe observar que além dos passivos ambientais a serem saneados nesse processo de integração, outras questões surgem, visto que o processo de urbanização é ainda acelerado. Com o aquecimento econômico nacional, intensificado principalmente nos últimos anos, a questão portuária passa a ser foco de investimentos, haja vista a histórica vocação exportadora de *commodities* do País.

Dessa forma, os conflitos sócio-ambientais tendem a aumentar caso não haja um planejamento integrado porto-cidade, em que se respeite o meio ambiente, os espaços territoriais e, principalmente, entendam-se cientificamente os vetores de desenvolvimento e degradação ambiental, vetores esses que afetam, hoje e futuramente, os espaços urbanos e portuários. A partir desse entendimento, devem-se adotar as medidas corretivas e preventivas que harmonizem o trinômio porto, cidade e meio ambiente.

Observando-se ainda essa questão, um problema que salta aos olhos é o fenômeno da favelização, tratada anteriormente, que continua afetando de maneira significativa o trinômio em estudo. Pode-se afirmar que hoje a poluição gerada pela falta de saneamento básico nas favelas que assolam os sítios estuarinos é um dos principais fatores de degradação ambiental. Prejudica a balneabilidade das praias, a pesca e também a atividade portuária, haja vista que para algumas áreas portuárias se expandirem dependerão da remoção dessa habitação precária e principalmente desumana.

Dentro do contexto urbano-portuário, pode-se observar ainda a falta de gestão integrada e conflitos entre o porto e a cidade, principalmente nos limites entre esses dois entes formadores da ocupação e do uso do solo. Em muitos casos, a planta urbana praticamente não se relaciona com a planta portuária, ou melhor, as duas praticamente se evitam, por meio de avenidas perimetrais. Sabe-se que esses corredores são fundamentais para evitar o conflito urbano-portuário, no entanto, nem sempre eles existem e, se existem, em algum ponto ocorrerá o conflito, haja vista que a cidade e o porto competem nas vias de acesso rodoviárias. Como resultado da urbanização ocorre ainda uma grande aproximação entre a área urbana e a portuária, principalmente nos portos mais antigos e importantes do país, e essa questão deve ser tratada em conjunto, lembrando que os portos necessitam hoje de um licenciamento ambiental, ao qual faz parte harmonizar as atividades portuárias com a zona urbana.

Nessa questão também entra a participação do órgão ambiental estadual e, em alguns casos, o órgão responsável pela gestão da área metropolitana, haja vista que o fenômeno da conurbação é bastante em regiões portuárias, e a solução de alguns problemas ambientais dependerá da ação integrada porto-região, como apontado por SANTANA (2003, p. 226 – 227):

A nova dinâmica portuária, ao mobilizar grandes superfícies para a construção de modernos terminais e centros de distribuição, acessos terrestres eficientes e conexões entre infra-estruturas põe grande pressão sobre a estrutura urbana, implicando a necessidade de um complexo planejamento ao nível urbano-regional que extrapole o território delimitado pela área do porto organizado.

Portanto, pode-se afirmar que os problemas que envolvem o trinômio porto, cidade e meio ambiente são desafiadores. No entanto, os avanços legislativos que tivemos a partir dos anos oitenta nos levam a uma única conclusão: a sustentabilidade econômica porto-cidade depende do meio ambiente e nesse sentido somente com a integração de esforços se atingirá o equilíbrio necessário à sadia qualidade de vida urbana e viabilidade portuária.

1.4. Os impactos ambientais das atividades portuárias

Além dos impactos urbanos abordados no item anterior, a atividade portuária é também, senão principalmente, geradora de impactos no meio ambiente natural. Dentre esses impactos, a poluição é o principal foco de controle jurídico, nacional e internacional. Conforme a lei 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, entende-se por poluição a degradação da qualidade ambiental, resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota²⁴;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Analisando-se essa definição, observa-se que, na atividade portuária, o potencial de risco ambiental é significativo, sendo que o mesmo está diretamente relacionado com o material transportado e com a operação realizada. Segundo PORTO e TEIXEIRA²⁵ (2002, p.80), “as operações portuárias se inserem tanto nos aspectos de risco como nos de tendência de danos efetivos”, sendo os danos:

- a) por perda de carga por acidente ou má operação;
- b) dejetos produzidos pela atividade portuária proveniente das embarcações, das instalações portuárias, das indústrias;.
- c) naufrágios, abalroamentos, choques e outras colisões na zona portuária;
- d) explosões e outros acidentes de grandes proporções;

²⁴ “Biota: Corresponde ao conjunto dos seres vivos, de origem animal e vegetal, que vivem na superfície do planeta Terra.” ROSS, Jurandyr L. Sanches (Org.) **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2005, p. 536

²⁵ PORTO, Marcos Maia & TEIXEIRA, Sérgio Grein. **Portos e Meio Ambiente** – São Paulo : Aduaneiras, 2002.

e) derrames ou despejos acidentais ou propositais;

f) poluição ou contaminação acumulativa.

Tendo em vista a proximidade do porto com a cidade portuária, essa será a maior prejudicada caso ocorra um acidente marítimo-portuário, sendo que seus reflexos afetarão as outras atividades econômicas desenvolvidas no município, como a pesca e o turismo.

O Brasil é signatário de várias Convenções Internacionais de Proteção ao meio ambiente. No caso da navegação cabe destacar a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios, denominada MARPOL, de 1973, promulgada pelo Decreto no. 2.508, de 04/03/98 e regulamentada pela Lei 9.966, de 28/04/2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas e perigosas em águas sob a jurisdição nacional. A referida lei se aplica subsidiariamente à MARPOL, quando ausente seus pressupostos de aplicação.

É importante que o município portuário conheça e faça uso dessa legislação, visto que a lei aborda aspectos de interesse municipal, no que tange a ações de controle, bem como ações preventivas e corretivas, no caso de acidentes, envolvendo a defesa civil e a integração de esforços a fim de minimizar os impactos ambientais causados pela poluição do mar.

Ficam estabelecidos por meio dessa legislação os princípios básicos a serem obedecidos na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional, bem como os parâmetros para o estudo técnico das instalações, meios destinados ao recebimento e tratamento de resíduos e ao combate da poluição (Lei 9.966/2000 – art. 5o., § 1o.).

Para o gerenciamento de riscos de poluição, bem como a gestão²⁶ da movimentação e armazenamento de óleo, faz-se necessária, conforme a lei, a elaboração de:

²⁶ Os sistemas de gestão sofrerão auditorias ambientais bienais (Conf. Lei 9.966/2000, art.9º.) e os portos organizados têm prazo para regularizar os manuais e planos (Conf. Lei 9.966/2000, art. 31).

- a) manual de procedimento interno;
- b) planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas.

Os planos de emergência deverão ser aprovados e consolidados pelo órgão ambiental competente, na forma de planos de contingência locais ou regionais, em articulação com os órgãos da defesa civil (Conf. Lei 9.966/2000, art.8o.). Assim, os planos de emergência deverão integrar ações porto-cidade, dada a gravidade envolvida na poluição do mar e seus reflexos na população do município portuário.

O transporte de óleo e substâncias nocivas ou perigosas deverá respeitar as determinações da MARPOL 73/78, no que tange aos livros de registro de óleo e carga, sua localização no navio, bem como os critérios par descarga de óleo, substâncias nocivas ou perigosas, e lixo.

Por fim, a lei 9.966/2000 estabelece as infrações e sanções, com multas entre R\$ 7.000 (sete mil reais) e R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) e a competência da autoridade marítima, órgão federal de meio ambiente, órgão estadual de meio ambiente, órgão regulador da indústria do petróleo e, o que merece destaque, órgão municipal de meio ambiente, com as seguintes competências:

- a) avaliar os danos ambientais causados por incidentes nas marinas, clubes náuticos e outros locais e instalações similares, e elaborar relatório circunstanciado, encaminhando-o ao órgão estadual de meio ambiente;
- b) dar início, na alçada municipal, aos procedimentos judiciais cabíveis a cada caso;
- c) autuar os infratores na esfera de sua competência;

Além da poluição causada pelo lançamento de óleo e outras substâncias no mar, PORTO e TEIXEIRA (2002) apontam ainda várias outras externalidades da atividade portuária, que afetam diretamente o meio ambiente e necessitam de controle²⁷:

- a) poeira: como, por exemplo, as geradas no manuseio de cargas granelizadas;
- b) ruído: gerado no tráfego de caminhões;
- c) contaminação do solo: causada em acidentes ou manuseio inadequado de cargas e na lavagem de contêineres;
- d) contaminação ou poluição do ar: essa poluição pode advir da operação de carga e descarga de materiais industriais e agrícolas, tais como soja em farelo, fertilizante, bauxita e outros;
- e) dragagem e o descarte do material dragado.

Assim, como podemos observar, os impactos ambientais da atividade portuária vão muito além da poluição do mar, necessitando de um sistema eficiente de gestão ambiental, que integre a participação dos municípios portuários nos planos corretivo, preventivo e emergencial.

Outra questão também bastante discutida é o licenciamento ambiental do porto, que apesar de ser exigida pela legislação ambiental, ainda é pouco adotada de modo integrado nos portos brasileiros. Normalmente, os licenciamentos ambientais são fragmentados entre as várias empresas arrendatárias dos serviços portuários, no entanto a integração dos mesmos é fundamental para uma ação eficiente e eficaz de proteção do meio ambiente, evitando que o mesmo seja banalizado, como apontado por RIOS e ARAÚJO²⁸ (2005, p. 161):

²⁷ PORTO & TEIXEIRA, 2002, pags. 84 – 86.

²⁸ RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; ARAÚJO, Ubiracy. **Política Nacional do Meio Ambiente**. In RIOS, Aurélio Virgílio Veiga e IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene (Orgs.) **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável: Curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

[...] revela uma tendência preocupante de desconstituir, passo a passo, um dos mais importantes instrumentos de controle de poluição e degradação ambiental que é o licenciamento, reduzindo-o a uma mera formalidade, em que o que verdadeiramente importa não são os estudos técnicos e as recomendações que os embasam, mas o carimbo final como autorização para o empreendimento continuar a operar sem nenhuma restrição ambiental. Sem dúvida, a eliminação do processo ou de fases essenciais do processo de licenciamento, na prática, implicaria um notável retrocesso nas políticas públicas de proteção ambiental.

O licenciamento ambiental²⁹ é, portanto, um instrumento fundamental para garantir a sustentabilidade das atividades portuárias, sendo equivocada qualquer interpretação no sentido de burlar o que estabelece a legislação. Cabendo destacar que um trabalho ambiental bem executado beneficiará a imagem do porto perante a sociedade, bem como evitará gastos inesperados e expressivos para recuperação ambiental no caso de acidentes.

²⁹ Os principais instrumentos de análise para efeito do licenciamento ambiental são: estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA); plano de controle ambiental (PCA); plano de manejo; plano de recuperação de área degradada e análise de risco. (Ver PORTO e TEIXEIRA, 2002, p. 132 – 178)

1.5. A revitalização das áreas urbano-portuárias degradadas

O desenvolvimento econômico do país, somado à modernização dos portos acaba por causar uma série de mudanças no meio ambiente urbano-portuário. Tal questão pode ser observada claramente nos centros históricos das cidades, onde vários prédios se encontram abandonados, visto que perderam sua função nos negócios do porto. Assim, o abandono dos centros históricos pelas empresas ligadas às atividades portuárias traz como consequência questões importantes relacionadas à qualidade do meio ambiente urbano:

- a) desvalorização dos imóveis e, conseqüentemente, a ocupação dos mesmos pela população de menor poder aquisitivo, consolidando habitações inadequadas do ponto de vista de qualidade de vida urbana;
- b) falta de conservação e depredação de prédios históricos;
- c) desenvolvimento do comércio popular, fora dos padrões legais;
- d) esvaziamento noturno do centro histórico, o que cria condições favoráveis à marginalidade.

Seguindo um paradigma mundial de revitalização das áreas portuárias, a maioria das cidades portuárias brasileiras desenvolveu projetos de ocupação dessas áreas não operacionais do porto. É o caso das cidades de Belém, Vitória, Salvador e Santos.

Antes de discutir os projetos, cabe definir a palavra revitalização, visto que a mesma às vezes é confundida com restauração, conservação, ou mesmo, renovação. A revitalização é um “conjunto de medidas que visam a criar nova vitalidade, a dar novo grau de eficiência a alguma coisa” (FERREIRA, 2004, p. 1757)³⁰. Do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, a revitalização parte do seguinte pressuposto, “preservar o passado sem inibir a modernidade” (SANTANA, 2003, p. 229). Assim, quando tratamos da questão da revitalização das áreas portuárias, estamos procurando novas alternativas de ocupação do solo, que garantam a

³⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa** – 3^a. ed. – Curitiba: Positivo, 2004.

função social da propriedade, sem prejuízo ao patrimônio histórico, ao meio ambiente e à atividade portuária.

Há de se observar que a maioria das áreas portuárias abandonadas, bem como sua proximidade urbana, possuem um acervo histórico arquitetônico de significativa importância à identidade nacional. Num contexto de proteção dessa memória marítima-portuária, observa-se nos inúmeros sítios históricos portuários características arquitetônicas de época, resultantes de um determinado ciclo econômico do país, enquadrando-os nos conceitos de monumentos, conjuntos e lugares notáveis, estabelecidos na Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, UNESCO – 1972, devendo, portanto, ser objeto de proteção, restauração e conservação para as futuras gerações.

Ao desenvolver um processo de revitalização portuária, deve-se buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento imobiliário, inclusão social e proteção desse patrimônio histórico, visto que o prejuízo de uma modernidade de “mão única” traz como consequência não apenas a perda da memória histórica, como cria obstáculos no desenvolvimento de outras atividades econômicas ligadas ao turismo, lazer e negócios. Nesse sentido, com base no consenso de interesses entre a Autoridade Portuária e o Governo Municipal, as áreas ociosas do cais portuário podem se tornar um espaço de convivência e de benefício para ambos, criando assim condições favoráveis ao fortalecimento da relação porto-cidade.

SILVA³¹ (2003, p. 173) cita vários interesses comuns da humanidade em torno da proteção de bens culturais, cabendo destacar “a necessidade de preservar e transmitir às futuras gerações informações a respeito de experiências acumuladas ao longo dos séculos sobre o comportamento humano, regimes políticos e econômicos, indispensáveis para a compreensão de fenômenos que afetam a humanidade no presente e no futuro”. Somando-se a necessidade de compreendermos os fenômenos que afetam a humanidade, hoje e no futuro, acrescenta ainda, o autor, a possibilidade de se usar os bens culturais como “fonte de deleite e lazer”, sendo esse último item fundamental para o desenvolvimento econômico do turismo nas cidades portuárias, bem como poderá criar novos espaços para o desenvolvimento dos negócios relacionados ao porto.

³¹ SILVA, Fernando Fernandes da. **As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade**. São Paulo: Peirópolis: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

Para o desenvolvimento do turismo nas cidades portuárias, cabe pontuar que muitas das áreas abandonadas no porto funcionam como uma barreira entre a cidade e suas frentes de água (*waterfront*), prejudicando o desenvolvimento econômico e social dos centros históricos e sua vocação para o turismo³².

Do ponto de vista portuário, as áreas abandonadas prejudicam a imagem do porto e ao mesmo tempo agravam a qualidade ambiental do estuário. Assim, a revitalização dessas áreas pode se tornar um diferencial de competitividade em relação mercado mundial, beneficiando os negócios e agregando à atividade portuária uma imagem positiva de cidadania.

Por causa dessa necessidade, foi criado, com base no art. 34 da Lei dos Portos³³, o REVAP – Programa de Revitalização das Áreas Portuárias -, cujo objetivo é estabelecer procedimentos para utilização de áreas não operacionais do porto organizado. A base do REVAP encontra-se no Decreto nº 4.391, de 26 de setembro de 2002, que regulamenta o art. 34, e estabelece os seguintes procedimentos para o arrendamento das áreas não operacionais:

- a) a Autoridade Portuária deverá incluir no PROAPS as áreas não operacionais pertencentes ao porto organizado, que serão objeto de revitalização;
- b) a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ - as analisará e, considerando-as dentro das diretrizes do Decreto 4.391/02, as integrará no Plano Geral de Outorgas;
- c) o Plano de Outorgas é apresentado para o Ministério competente e caso aprovado passará a fazer parte do Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias;

³² A ocupação de extensas faixas costeiras obstruindo as visuais e limitando as possibilidades de aproximação e de uso interativo das águas, tem sido cada vez mais questionada nos grandes centros urbanos, com a crescente valorização da *waterfront* e a busca por uma melhor qualidade do ambiente urbano. A opinião pública passa a ver o porto como um estorvo, com seu tráfego pesado e sua presença impositiva entre a cidade e o mar. Tornou-se lugar comum dizer que a cidade cresceu de costas para o mar, assim como se tornaram freqüentes as manifestações adversas de comunidades urbanas, colocando em cheque intervenções que visem a ampliar a atividade portuária (SANTANA, 2003, p. 226)

³³ Art. 34 da Lei 8.630/93 – É facultado o arrendamento, pela Administração do Porto, sempre através de licitação, de terrenos e instalações portuárias localizadas dentro da área do porto, para utilização não afeta às operações portuárias, desde que previamente consultada a administração aduaneira.

d) aprovado o arrendamento, competirá à Autoridade Portuária a realização do certame licitatório, a celebração do contrato de arrendamento, e a fiscalização e o gerenciamento de sua execução.

No que tange ao certame para o arrendamento de áreas não operacionais, o art. 3º, § 1º do Decreto 4.391/2002 abre uma exceção com relação à modalidade de licitação, cuja regra é concorrência pública, podendo a Autoridade Portuária adotar a modalidade tomada de preços ou de convite, na forma prevista na lei 8.666/93, cujos procedimentos e prazos são bastante simplificados em relação à modalidade concorrência. A única ressalva que o referido artigo faz é obrigatoriedade de lavratura de instrumento contratual.

Ainda que a legislação forneça todo o instrumental necessário para a revitalização das áreas abandonadas, observa-se muita morosidade nesse processo, visto que, apesar de estarem ociosas, trata-se de locais nobres e históricos para o porto e a cidade, convertendo-se muitas vezes em disputas políticas que dificultam ainda mais definir a sua destinação.

Ao analisar os resultados do programa de revitalização das áreas portuárias, SANTANA (2003, p. 233) destaca que:

as restrições e condicionantes estabelecidas nas diretrizes do REVAP, ao lado da inócua participação do município no CAP, da centralização e do pesado aparato burocrático no processo de aprovação de projetos, são indicativos do fraco desempenho até aqui alcançado por esse programa no país.

Assim, pode-se afirmar que as áreas abandonadas ou subutilizadas no porto, além de gerarem os problemas acima expostos, ao ficarem abandonadas por um longo período de tempo deixam de cumprir a função social da propriedade, garantida em nossa Carta Maior, comprometendo tanto o desenvolvimento do município como o do porto. Portanto, o programa de arrendamento das áreas portuárias, que poderia ser um instrumento valioso na integração porto-cidade, revela-se ainda sem efeito, ou mesmo de efeito contrário ao seu propósito, visto que o abandono indeterminado de uma propriedade influencia todo o entorno e a sustentabilidade porto-cidade.

CONCLUSÕES

A integração porto-cidade é um dos veículos fundamentais para garantir a sustentabilidade das cidades portuárias. O porto, ao contribuir para solucionar os problemas urbanos, resolverá também alguns problemas portuários como, por exemplo, a poluição, o desenvolvimento de serviços voltados à atividade portuária, novas áreas para expansão das atividades portuárias, a revitalização das áreas não-operacionais, apoio aos programas de prevenção de riscos ambientais, questões essas fundamentais para a manutenção das atividades portuárias e o desenvolvimento das cidades sustentáveis.

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

2.1. A zona costeira e a legislação ambiental

Como visto no capítulo anterior, a questão ambiental litorânea é complexa, coexistindo múltiplos conflitos de alocação dos espaços e recursos naturais, assim como diversos vetores de degradação ambiental. Assim, para que seja restabelecido o equilíbrio ambiental no litoral brasileiro, devem-se definir as áreas prioritárias de ação governamental³⁴, em um esforço para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e o equilíbrio ecológico³⁵. Nesse sentido, *grosso modo*, três tipos de ações devem ser adotadas:

a) *ações corretivas*, a fim de interromper o processo de degradação e recuperar as áreas degradadas;

b) *ações preventivas*, a fim de proteger as áreas com vegetação nativa, os mananciais, as culturas tradicionais do litoral – tais como a cultura caiçara do litoral sul de São Paulo e os quilombolas – o patrimônio histórico e cultural, relacionado à colonização e dos vários ciclos econômicos pelos quais passou o Brasil, bem como o patrimônio natural paisagístico;

c) *ações de monitoramento e fiscalização*, haja vista que o processo de ocupação do litoral é ainda acelerado .

Para que essas ações atinjam os objetivos do desenvolvimento sustentável, contribuindo para elevar a qualidade de vida da população que habita a zona costeira e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural³⁶, deve-se inicialmente mapear os recursos ambientais envolvidos, identificar o uso dos espaços e seus vetores de degradação ambiental.

A título exemplificativo, a seguir é apresentado um quadro com os principais conflitos ambientais existentes na zona costeira:

³⁴ Art. 4º, inc. I, da Lei 6.938/81

³⁵ Art. 4º, inc. II, da Lei 6.938/81

³⁶ Art 2º. da Lei 7.661/88

Uso dos Espaços	Vetores de Degradação Ambiental
Urbanização	Lançamento de esgotos <i>in natura</i> no meio ambiente, desmatamento, ocupação de áreas de risco, encostas, mangues.
Especulação imobiliária	Inacessibilidade da população de menor renda à moradia, o que leva a mesma a ocupar áreas com baixa infra-estrutura urbana, agravando os problemas ambientais da urbanização sem controle. A especulação imobiliária pode também sobrecarregar a infra-estrutura municipal.
Áreas industriais	Emissão de todo tipo de poluição (solo, água, ar, sonora). Apesar do controle da poluição ter melhorado significativamente nas últimas décadas, trata-se de uma atividade com grande potencial de risco para o meio ambiente.
Atividades portuárias	Poluição do mar, desmatamento de áreas naturais para expansão portuária, degradação do meio ambiente urbano, devido às áreas portuárias abandonadas, tráfego de caminhões, poluição do ar (manipulação de graneis).
Atividades de pesca	Dependente do meio ambiente equilibrado, no entanto pode degradar a fauna marinha com a pesca predatória e poluir as águas.
Atividades de turismo	Apresenta conexão imediata com o meio ambiente equilibrado, no entanto pode degradar o meio ambiente, sobrecarregando as infra-estruturas municipais, bem como poluindo as praias.

Assim, para que as ações ambientais sejam eficientes e eficazes, há de se conhecer melhor as características da zona costeira brasileira, que compreende uma faixa de 8.698 km, com largura variável, cujo conjunto de ecossistemas contempla uma área de aproximadamente 324 mil km². Contempla uma faixa terrestre, com um conjunto de municípios³⁷ que sofrem de alguma forma influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, e uma faixa marítima – mar territorial brasileiro – com largura de 12 milhas náuticas (22,2 km) a partir da linha da costa (fonte: MMA).

³⁷ A relação dos municípios abrangidos pela zona costeira, bem como seus portos marítimos, encontra-se nos Anexos desta dissertação.

Trata-se de uma área de extrema importância para a gestão ambiental, devido a um ecossistema de alta relevância ambiental³⁸ e, ao mesmo tempo, fundamental para o desenvolvimento do país, sendo as atividades econômicas na zona costeira responsáveis por cerca de 70% do PIB nacional. Somada à importância econômica, trata-se de uma das regiões mais adensadas do Brasil. Segundo a contagem da população realizada em 2000, cerca de 36,5 milhões de pessoas habitam a Zona Costeira, o que corresponde aproximadamente a um quarto da população do País³⁹.

Tendo em vista a sua importância no contexto ambiental nacional, a Constituição Federal de 1988, no art. 225, § 4º., declara a zona costeira como patrimônio nacional, cabendo destacar a observação de MORAES (1999, p. 142) sobre essa questão:

[...] no parágrafo 4 do artigo 225 define a Zona Costeira como “patrimônio nacional”, ao lado da Floresta Amazônica, do Pantanal Mato-grossense, da Mata Atlântica e da Serra do Mar. Nota-se que, no caso da Zona Costeira, há uma acentuação dessa qualificação, uma vez que tanto a Mata Atlântica quanto a Serra do Mar encontram-se quase que integralmente em seu interior. Pode-se, portanto, concluir que o texto constitucional considera tal região como de interesse especialíssimo para o país.

A classificação da Zona Costeira como patrimônio nacional traz uma série de consequências para o Direito Ambiental aplicado. Para uma delas se aplica à lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA que, em seu art. 8º., estabelece competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a determinar as informações indispensáveis para apreciação do EIA-RIMA, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

Tal a importância da zona costeira para a legislação ambiental que, o PNMA já contemplava os estuários e o mar territorial (art. 3º., inc.V), como recursos ambientais tutelados pela lei 6.938/81, instituindo o zoneamento ambiental como um dos instrumentos de proteção do meio ambiente. A importância desse instrumento, como poder de polícia, é destacado por MACHADO⁴⁰ (2002, p. 178):

³⁸ A zona costeira brasileira abriga um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental. Ao longo do litoral alternam-se mangues, restingas, campos de dunas, estuários, recifes de corais, e outros ambientes importantes do ponto de vista ecológico. (MORAES, 1999, p. 110)

³⁹ Informações obtidas no sítio do Ministério do Meio Ambiente - www.mma.gov.br - visitado em 11/12/2007.

⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

O zoneamento ambiental é um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz e a saúde, o bem-estar do povo. O zoneamento ao discriminar usos, representa uma limitação do direito dos cidadãos. A propriedade não poderá ser utilizada da maneira desejada unicamente pelo proprietário.

O zoneamento ambiental cria, portanto, uma restrição importante no sentido de proteger o meio ambiente costeiro, mesmo que, dentro dessa premissa, possa entrar em conflito com o desenvolvimento das cidades portuárias e seus portos, principalmente no que tange à sua expansão territorial.

Não há a menor dúvida da importância da lei 6.938/81, visto que a mesma abre espaço para uma série de regulamentações emanadas do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - e principalmente dos objetivos e instrumentos por ela estabelecidos, bem como gera uma série de leis ambientais que a regulamentam.

Assim, da PNMA e da Resolução No. 01/90 da Comissão Interministerial para Recursos do Mar – Cirm⁴¹, é promulgada, em 16 de maio de 1988, a Lei 7.661, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC⁴², cujo principal objetivo é “orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”⁴³.

É importante sublinhar que o PNGC tem por finalidade o planejamento para utilização dos recursos na Zona Costeira, implementando medidas corretivas e preventivas, que restrinjam a degradação ambiental e ao mesmo tempo induzam o desenvolvimento sustentável da região, assim como apontado por MORAES (1999, p. 116):

⁴¹ O PNGC é parte integrante, não apenas do PNMA, mas também da Política Nacional para Recursos do Mar. Segundo MORAES (1999, p. 113) é exatamente um diálogo entre os dois planos.

⁴² O PNGC subordina-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos art. 2º. e 4º. da lei 6.938/81.

⁴³ Art. 2º da lei 7.661/88.

[...] o PNGC busca planejar e acompanhar o processo de ocupação da zona costeira, disciplinando os usos do solo com a definição das áreas de preservação, mas também com a indicação de áreas de exploração planejada (sustentável) dos recursos litorâneos. Assim trata-se de um programa não apenas restritivo, mas também indutor.

Dentro dos princípios e objetivos da PNGC, o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira deve dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

a) recursos naturais, renováveis e não-renováveis, recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promonórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

b) sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

c) monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Nesse contexto o PNGC deve ser elaborado contemplando, entre outros, aspectos de urbanização – ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas – sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico⁴⁴.

O PNGC delega aos Estados e Municípios a faculdade de instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas suas normas e diretrizes, criando-se assim uma hierarquia no planejamento ambiental costeiro.

Essa questão terá conseqüências diretas no uso e ocupação do solo das cidades portuárias, podendo-se destacar:

⁴⁴ Art. 5º da Lei 7.661/88.

a) entre os vários planos elaborados prevalecerá o mais restritivo com relação ao uso do solo, subsolo e das águas⁴⁵;

b) o plano diretor da cidade portuária deverá observar e respeitar as restrições dos Planos de Zoneamento Costeiro⁴⁶;

c) o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto – PDZ deverá observar e respeitar as restrições dos Planos de Zoneamento Costeiro⁴⁷;

d) o licenciamento ambiental deverá observar e respeitar as restrições dos Planos de Zoneamento Costeiro e deverá ter o EIA-RIMA; caso não seja respeitado, sofrerá interdição, embargo ou demolição⁴⁸;

Tendo em vista a gama de conseqüências que o zoneamento ambiental pode causar ao desenvolvimento e planejamento dos municípios, os mesmos tratam de questões não solvidas em todos os níveis, assim como nos aponta SILVA⁴⁹ (2004, p. 171):

A participação de todos os atores envolvidos é fundamental para que o zoneamento ambiental alcance seus objetivos, quais sejam, o ordenamento territorial buscando ações de curto e longo prazos adaptadas as peculiaridades das diferentes zonas e compatibilizando a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconômico. Apenas um zoneamento democrático e participativo permite construir um diálogo entre todos os atores sociais em busca de compromissos para uma gestão integrada do meio ambiente que possibilite um desenvolvimento sustentável.

Posição essa também compartilhada por SERAFINI⁵⁰ (2004, p. 8):

⁴⁵ Art. 5º., § 2º., da Lei 7.661/88.

⁴⁶ Apesar de o Gerenciamento Costeiro poder interferir no planejamento municipal, dentre seus princípios fundamentais consta “A consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão”. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/sqa/projeto/gerco/capa/index.html>>, acessado em 11/12/07.

⁴⁷ “Os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento portuários são elaborados pelas Administrações de Portos, entidades em alguns casos federais, que não tem hábito de consultar órgãos estaduais ou municipais sobre a gestão da área do porto organizado, entendendo que este espaço é por delegação de sua competência, ignorando a gestão partilhada, que seria a única forma de atender às legislações vigentes sobre o território em questão.” (PORTO e TEIXEIRA, 2002, p. 140)

⁴⁸ Art. 6º., § 1º. e 2º. da Lei 7.661/88

⁴⁹ SILVA, Solange Teles da. **Zoneamento Ambiental, Instrumento de Gestão Integrada do Meio Ambiente**. In ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. (orgs.) **Política Nacional do Meio Ambiente – 25 Anos da Lei 6.938/81**. Belo Horizonte: ANPR, Del Rey, 2007.

Para que se torne efetivo o planejamento e o uso sustentável da zona costeira é necessário que o zoneamento costeiro não seja aplicado de forma tecnocrática, incorporando instrumentos de gestão democrática, como a Gestão Democrática da Cidade, prevista no Estatuto da Cidade. A participação no processo de decisão, das partes atingidas pelo zoneamento costeiro, permite que se construa um instrumento que represente uma efetiva democracia ambiental.

Assim, o zoneamento democrático e participativo é vital para que se atinjam os objetivos ambientais, lembrando que, conforme apontado no capítulo 1, vários portos foram vetores de desenvolvimento urbano, originando regiões metropolitanas em sua área de influência, e alguns problemas regionais somente serão eficientemente solucionados com a integração e participação desses municípios nos Planos de Gerenciamento Costeiro.

⁵⁰ SERAFINI, Leonardo Zagonel. **O zoneamento costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira.** Disponível em <<http://www.ibap.org/teses2004/teses2004d26.doc>> acessado em 09/11/2007.

2.2. Os instrumentos adotados no PNGC

Os instrumentos adotados pelo PNGC têm origem no art. 9º. da Lei 6.938/81, onde são adotados como padrões de qualidade, as normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidas pelo CONAMA, que contemplam entre outros, os seguintes aspectos⁵¹:

- a) urbanização;
- b) ocupação e uso do solo;
- c) do subsolo e das águas;
- d) parcelamento e remembramento do solo;
- e) sistema viário de transporte;
- f) sistema de produção;
- g) transmissão e distribuição de energia;
- h) habitação e saneamento básico;
- i) turismo, recreação e lazer;
- j) patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

Partindo-se do pressuposto de que o PNGC visa especificamente a orientar⁵² a utilização nacional dos recursos da zona costeira, o mesmo pode influenciar a política de desenvolvimento urbano executada pelo município portuário, visto que estabelece normas e diretrizes sobre o uso do solo, como pode ser verificado nos itens acima.

⁵¹ Art. 5º. da Lei 7.661/88.

⁵² Apesar de a lei adotar o termo “orientar”, há de se observar que ao se instituir o PNGC, o mesmo se torna diretrizes a serem respeitadas na utilização dos recursos naturais da zona costeira.

Por questões de operacionalização do PNGC, optou-se pela sua execução de forma descentralizada pelos órgãos de meio ambiente estaduais e municipais. Assim, o PNGC se desdobra no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC, que se desdobra no Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC. Conforme orientações contidas no sítio⁵³ do MMA, o PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal.

No entanto, o que reforça o poder hierárquico do PNGC sobre o plano diretor municipal é que o mesmo adota como um de seus instrumentos o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC, definido pelo MMA como um instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional.

O Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE - foi regulamentado pelo Decreto 4.297/2002, de 10 de julho de 2002, tratando-se de um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas ou privadas, competindo ao Poder Público Federal elaborá-lo e executá-lo em nível nacional ou regional, quando tiver como objeto bioma considerado patrimônio nacional, que é o caso da zona costeira, nos termos da Constituição Federal de 1988.

O ZEE se vincula diretamente ao PNGC e exerce influência imediata no plano diretor municipal, já que, dentre suas diretrizes gerais e específicas (Dec. 4.297/2002, art. 14, inc. VI) deverá conter “medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, usos conflitantes em espaços municipais contíguos e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades”.

Assim, entende-se que o Poder Público Municipal, em seu papel de executor da política de desenvolvimento urbano, nos termos dos arts. 182 e 183 da constituição Federal de 1988, deverá respeitar as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade e também as diretrizes do PNGC e o ZEE.

⁵³ Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> acessado em 11/12/2007.

Portanto, é fundamental a participação do município portuário na elaboração do PNGC e do PEGC, bem como na elaboração do ZEE, cujo processo de elaboração e implementação deve contar com “ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil”. (Dec. 4.297/2002, art. 4º., inc. II).

Conforme consta no sítio do Ministério do Meio Ambiente – MMA⁵⁴, além dos instrumentos acima analisados, deverão ser implementados, no PNGC, os seguintes instrumentos de gestão.

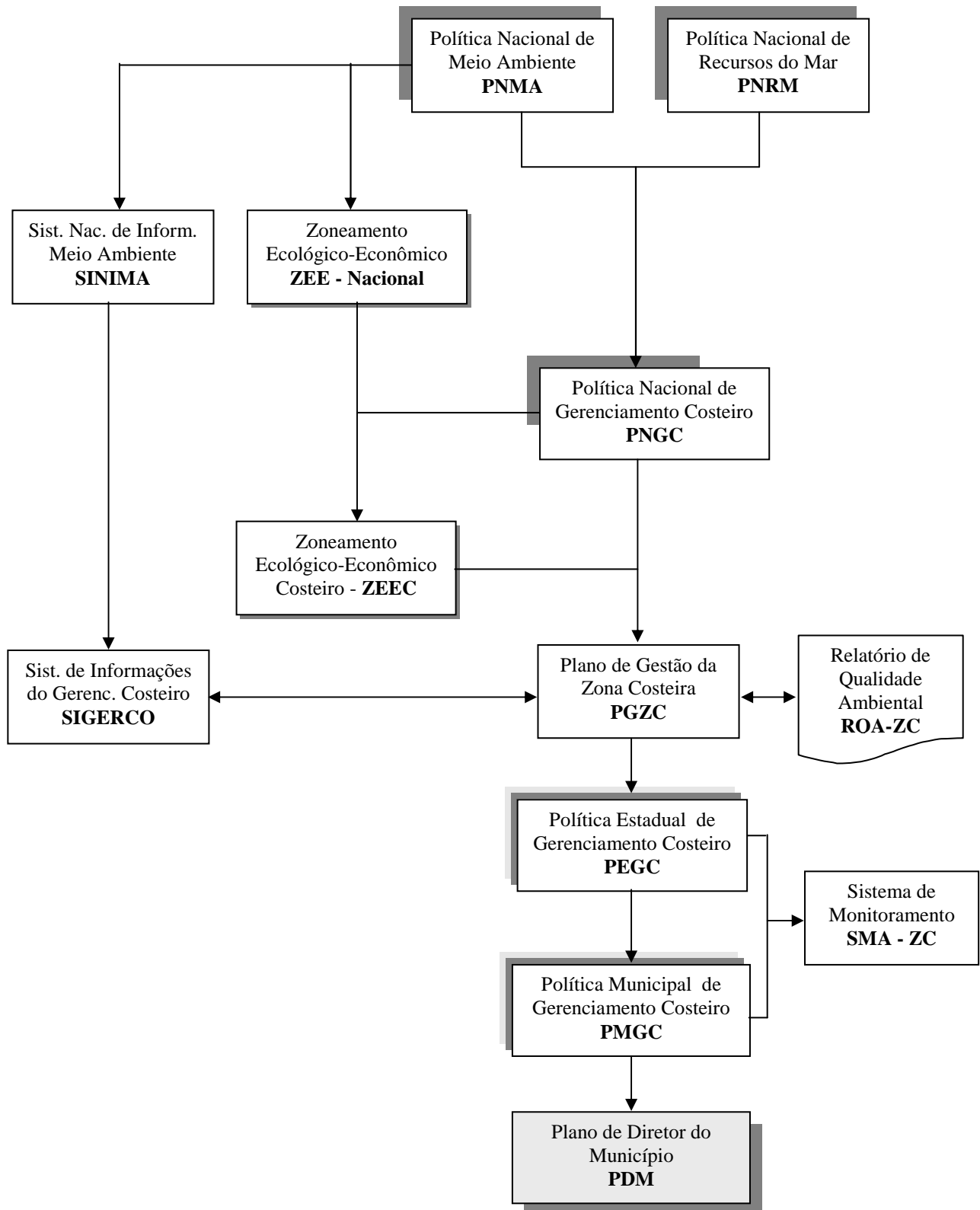
a) O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO, componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), constitui um sistema que integra informações do PNGC, provenientes de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos Estados e Municípios.

b) O Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC constitui a estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade sócioambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão.

c) O Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC consiste no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas. Esse Relatório será elaborado, periodicamente, pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos Relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais.

d) O Plano de Gestão da Zona Costeira - PGZC compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam a orientar a execução do Gerenciamento Costeiro. Esse plano poderá ser aplicado nos diferentes níveis de governo e em variadas escalas de atuação.

⁵⁴ Idem

Figura 01 – Instrumentos do PNGC⁵⁵

⁵⁵ Este organograma foi elaborado pelo autor da dissertação.

2.3. Atribuições e competências no PNGC

Considerando-se o disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 7.661/88, as responsabilidades atinentes à execução das ações previstas no PNGC se distribuem da seguinte forma⁵⁶:

a) Atribuições em nível federal

O Ministério do Meio Ambiente MMA, em função de sua área de competência e como órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), coordena a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais e Municipais com o PNGC e as demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos.

Para que isso seja possível, o MMA deve promover o fortalecimento institucional, mediante o apoio técnico, financeiro e metodológico, articulando-se em nível intersetorial e interinstitucional, propondo normas gerais, referentes ao controle e à manutenção de qualidade do ambiente costeiro.

Dadas as dimensões territoriais abrangidas pelo PNGC, faz-se necessária a consolidação dos dados monitorados no Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), fundamental para ampla divulgação do PNGC e dos Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento nas áreas de sua competência.

O MMA estabelecerá estreita articulação com os órgãos e colegiados existentes a nível federal, estadual e municipal, cujas atribuições tenham vinculação com as atividades do Plano tendo apoio do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) e do O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

⁵⁶ Idem

b) Atribuições em nível estadual

Os Estados, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, planejarão e executarão suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental, com os municípios e com a sociedade, cabendo elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, obedecidas as normas legais federais e o PNGC.

c) Atribuições em nível municipal

Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejarão e executarão suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental e com a sociedade, cabendo elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, observadas as diretrizes do PNGC e do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, bem como estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento.

2.4. O desenvolvimento sustentável na zona costeira

Em 1996 foi realizado pelo MMA um *Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União* e, conforme análise realizada por MORAES (1999, p. 172- 175) existe uma relação muito grande entre a degradação ambiental na zona costeira e as cidades portuárias. Num levantamento preliminar foram apontadas dezenove localidades⁵⁷ que necessitam de ações corretivas, dezesseis se localizam em estuários e baías, doze alocam atividades portuárias de porte, e onze abrigam as capitais dos respectivos estados. Assim conclui-se que as áreas de maior risco na zona costeira são as áreas estuarinas com atividades portuárias e alto nível de ocupação urbana.

Levando-se em consideração que, conforme art. 2º. da Lei 7.661/88, o PNGC visa a orientar a utilização dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população e proteger seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, um dos focos do PNGC deverá ser o desenvolvimento de cidades portuárias sustentáveis.

Analisando-se a questão ainda sob a ótica do desenvolvimento econômico, não há dúvida de que os principais vetores de desenvolvimento do litoral são os setores portuário e turístico, que muitas vezes entram em conflito com a preservação do meio ambiente. A elaboração do zoneamento ambiental deverá pretender a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais – o desenvolvimento sustentável. Caso os planos de gerenciamento costeiro sejam extremamente restritivos no que tange ao meio ambiente, prejudicará o econômico e, por reflexo, o social, lembrando que, hoje, os problemas sociais, principalmente a urbanização sem infra-estrutura de saneamento, são os principais geradores de degradação do litoral, tornando-se o setor econômico uma peça chave para desencadear ações corretivas de saneamento ambiental.

⁵⁷ 1) Região Metropolitana de Belém (PA); 2) Ilha de São Luís (MA); 3) Região Metropolitana de Fortaleza (CE); 4) Município de Macau e entorno (RN); 5) Município de Natal e entorno (RN); 6) Município de João Pessoa e entorno (PB); 7) Região Metropolitana de Recife (PE); 8) Município de Maceió e entorno (AL); 9) Foz do Rio São Francisco (AL/SE); 10) Município de Aracaju e entorno (SE); 11) Região Metropolitana de Salvador (BA); 12) Município de Vitória e entorno (ES); 13) Município de Anchieta (ES); 14) Município de Campos e Macaé (RJ); 15) Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ); 16) Região Metropolitana da Baixada Santista (SP); 17) Município de Paranaguá (PR); 18) Município de Itajaí e entorno (SC); 19) Município do Rio Grande (RS) – (MORAES, 1999, p. 173-174)

A questão acima não é um consenso, principalmente entre os ecologistas mais radicais, no entanto, enquanto não se chegar a um consenso entre o risco e o benefício do desenvolvimento econômico, o processo de urbanização vai avançando, ocupando áreas de preservação, encostas, mangues, estuários, prejudicando a sustentabilidade das cidades portuárias. Logicamente, a questão das políticas urbanas é matéria a ser tratada pelo governo municipal, no entanto a sua complexidade e o viés social vai muito além das capacidades de qualquer município, devendo envolver todos os níveis do Poder Público, sociedade e até mesmo a iniciativa privada, já que esta é a principal interessada no desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, entra a necessidade de participação democrática na elaboração do PNGC, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil.

Outro dispositivo da lei 7.661/88 que poderá afetar diretamente o desenvolvimento das cidades portuárias sustentáveis é o art. 5º., que aborda a elaboração do PNGC e seus instrumentos⁵⁸. Vários dos aspectos a serem contemplados no PNGC afetam diretamente a política urbana do município portuário, principalmente no que tange à expansão urbana e portuária. Nesse sentido, cresce ainda mais a importância de elaborar um plano diretor municipal integrado com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ, caracterizando a real necessidade de áreas para expansão, visto que caso o PNGC venha a defini-las como área de proteção permanente, poderia comprometer o necessário desenvolvimento do porto e da cidade.

⁵⁸ Lei 7.661, de 16 de maio de 1988 - Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

§ 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.

A questão fica explícita ao se analisar o referido art.5º. em seu parágrafo 2º., que estabelece:

Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva. [grifo nosso, Lei 7.661/88, art. 5º., §2º.]

Outra consequência do PNGC é a exigência do licenciamento ambiental, nos casos de parcelamento e remembramento do solo, construção, instalações com alterações das características naturais da zona costeira, com a solicitação do EIA-RIMA, que deverá respeitar todas as leis e normas específicas federais, estaduais e municipais, inclusive as diretrizes dos planos de gerenciamento costeiro.

A despeito de ser facultativo, é de fundamental importância que o município portuário elabore seu Plano de Gerenciamento Costeiro Municipal e, ao elaborá-lo, deverá observar os planos Estadual e Nacional, atentando para as questões restritivas e permissivas desses planos, bem como estabelecendo a posição municipal, no que se refere ao desenvolvimento sustentável.

2.5. A agenda ambiental portuária

A partir da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, toda a atividade que explore os recursos ambientais, como é o caso da atividade portuária, está sujeita a legislação ambiental, devendo promover a gestão desses recursos, por meio de ações corretivas, preventivas e de monitoramento.

Tendo em vista as condições favoráveis para navegação e atividade portuária, a maioria dos portos brasileiros se localiza em áreas estuarinas, sendo esses locais protegidos pela lei 6.938/81⁵⁹, devido a sua importância ecológica, como apontado por CUNHA⁶⁰ (2006):

Estuários são áreas de grande produtividade biológica, verdadeiras "fábricas de vida" que guardam papel central na cadeia alimentar marinha. São espaços de reprodução e crescimento de várias espécies, e dos quais depende a produção pesqueira em vastas áreas. O reconhecimento do papel básico desses e outros ecossistemas costeiros para a renovação dos recursos do mar faz com que a política ambiental dedique especial atenção ao tratamento dado a esses espaços.

Assim, a "Agenda Ambiental Portuária surgiu da necessidade de se estabelecer um compromisso imediato e expressivo do Subsetor Portuário com os novos parâmetros ambientais já vigentes no país" (PORTO E TEIXEIRA, 2002, p. 109).

Conforme documento da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm, 1998)⁶¹, a atividade portuária pode gerar os seguintes impactos ambientais:

a) alterações na dinâmica costeira, com indução de processos erosivos e de assoreamento, e modificações na linha da costa;

b) supressão de manguezais e de outros ecossistemas costeiros;

⁵⁹ Arts. 3º., inc. V e 4º., inc. VI da Lei 6.938/81.

⁶⁰ CUNHA, Icaro A. da. **Fronteiras da Gestão: Conflitos Ambientais das Atividades Portuárias**. Rev. Adm. Pública, vol 40, No. 6. Rio de Janeiro: Nov./Dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/05.pdf>> acessado em 08/12/2007.

⁶¹ Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – Cirm; Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO; Subgrupo Agenda Ambiental Portuária. **Agenda Ambiental Portuária**. Brasília: 1998.

- c) efeitos de dragagens e aterros (incluindo impactos nas caixas de empréstimo);
- d) comprometimento do uso dos recursos ambientais em outras atividades (pesca, turismo, transporte local);
- e) alteração da paisagem;
- f) ocorrência de acidentes ambientais (derrames, incêndios, perdas de cargas);
- g) dragagens e disposição de sedimentos dragados;
- h) geração de resíduos sólidos nas embarcações (taifa), nas instalações portuárias e na operação de descarte de cargas;
- i) contaminação crônica e eventual, pela drenagem de pátios, armazéns e conveses, lavagem de embarcações, perda de óleo durante abastecimento e aplicação de tintas anti-incrustantes e outros produtos tóxicos;
- j) introdução de organismos nocivos ou patogênicos por meio das águas de lastro ou pelo transporte de cargas ou passageiros contaminados;
- k) lançamento de efluentes líquidos e gasosos (incluindo odores);
- l) lançamento de esgoto oriundo de instalações portuárias e embarcações.

Observa-se assim que o rol de impactos ambientais é extenso e, para controlar esse processo, bem como atender à legislação ambiental, a Agenda Ambiental Portuária, deve ter os seguintes macroobjetivos (PORTO e TEIXEIRA, 2002, p. 110-111):

- a) promover o controle ambiental da atividade portuária;
- b) inserir a atividade portuária no âmbito do gerenciamento costeiro;
- c) implantar unidades de gerenciamento ambiental nos portos;

- d) implementar setores de gerenciamento ambiental nas instalações portuárias fora dos portos;
- e) regulamentar os procedimentos da operação portuária, adequando-os aos padrões vigentes;
- f) capacitar recursos humanos para a gestão ambiental portuária.

Passados praticamente dez anos da deliberação do Cirm, pouco se avançou no sentido de montar a Agenda Ambiental Portuária Local. Com certeza, ocorreram vários eventos paralelos no sentido de proteger o meio ambiente, mas nenhum de forma integrada e sistêmica como uma agenda induz⁶². O porto de Santos, o maior do Brasil, iniciou suas discussões temáticas para estabelecer sua Agenda Ambiental Portuária Local somente em março de 2007.

Nas palavras de CUNHA (2006):

Os portos brasileiros são objetos tardios de políticas ambientais. Ao mesmo tempo que os objetivos de incremento do comércio exterior dão urgência a investimentos de melhoria, obras nas vias de acesso, dragagens, projetos de expansão das instalações esbarram na falta de regularidade ambiental. O Rio Grande é o único porto, dos 11 que estão na Agenda dos Portos do governo federal para receber aporte de recursos, que conta com uma licença de operação junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Este é o cenário ambiental dos portos brasileiros, que, no entanto, somente pode mudar com a implementação do último dos macroobjetivos definidos pelo Cirm: “capacitar recursos humanos para a gestão ambiental portuária.”, visto que, como apontado por CUNHA (2006), os portos por muito tempo foram esquecidos pelas políticas ambientais.

⁶² “A gestão ambiental está no conjunto e não em cada parte.” (CUNHA, 2006, p.12)

CONCLUSÕES

A participação do Porto e da Cidade portuária no processo de implantação e manutenção dos Planos de Gerenciamento Costeiro é fundamental por dois motivos básicos:

- 1) a eficácia dos planos dependerá da ação local, tanto para o monitoramento das condições ambientais na zona costeira, como nas ações corretivas e preventivas preservação ambiental;
- 2) os planos podem criar restrições ao desenvolvimento econômico local, havendo, portanto, a necessidade de serem examinados e implantados com cautela pelos atores envolvidos, uma vez que poderão afetar a relação porto-cidade e a expansão urbano-portuária.

CAPÍTULO 3

A LEGISLAÇÃO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DOS PORTOS MARÍTIMOS NO BRASIL

3.1. A Lei dos Portos – Lei 8.630/93 – A modernização dos portos

Alguns analistas apontam as décadas de 80 e 90, no Brasil, como “décadas perdidas”. No entanto, há de se observar que os problemas econômicos pelos quais o Brasil passou nesse período foram reflexos de uma crise mundial, que afetou principalmente os países pobres e em desenvolvimento, cuja base econômica era ainda frágil, e suscetíveis às variações do mercado mundial, bem como das condições impostas por organismos econômicos internacionais como, por exemplo, o FMI. Apesar de a questão econômica brasileira ser bastante complexa nesse período, o mesmo foi produtivo e de extrema importância para o Brasil, no sentido de reorganizar a estrutura do Estado e preparar a economia nacional para o mercado globalizado. Assim, na esteira dessa política de reconstrução nacional e, principalmente, impulsionado pela Constituição Federal de 1988, o arcabouço jurídico nacional iniciou um vigoroso processo de renovação a fim de implementar os princípios fundamentais de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Com objetivo de atingir a estabilidade e o necessário desenvolvimento econômico nacional, foram editadas várias leis, a fim de renovar a infra-estrutura do país, por meio de parcerias e investimentos privados, haja vista que os recursos governamentais eram insuficientes para tal empreitada. Inicia-se, assim, um período de privatizações, arrendamentos e incentivos à produção e exportação. Nesse contexto de desenvolvimento da produção e do comércio internacional, a questão portuária, que sofreu décadas de protecionismo e falta de investimento estatal, passou a ser apontada pela imprensa⁶³ como um dos gargalos do desenvolvimento econômico nacional, visto que ainda hoje cerca de 90% do comércio exterior depende dos portos marítimos e sua ineficiência acaba por contribuir para o chamado “Custo Brasil”.

⁶³ “Graças à intensa campanha promovida pela imprensa nos últimos tempos, o grave problema portuário brasileiro passou a ser do conhecimento geral da sociedade. Há três ou quatro anos atrás, afora pequeno grupo de especialistas e empresários ligados ao comércio exterior, poucas pessoas avaliavam a importância dos portos no comportamento global da economia do País. Atualmente, com a difusão do relevante assunto através desse amplo debate nacional, os primeiros blocos da sociedade, inclusive na área universitária, estão cientes da necessidade urgente de modernizar os portos para que a economia possa se desenvolver no ritmo desejado.” – Ago./92 – OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos**. São Paulo: Lex Editora, 2007. p.15

Assim, a campanha pela modernização dos portos cresce entre os empresários, trabalhadores, políticos, técnicos e autoridades, passando a ser tema básico para qualquer programa de revitalização da economia brasileira (OLIVEIRA, 2007, p.17). Um dos primeiros passos legislativos no sentido de alterar o cenário portuário brasileiro ocorre durante o governo do presidente Fernando Collor que, por meio da lei 8.029, de 12 de abril de 1990, autoriza o Poder Público a dissolver ou privatizar várias entidades da Administração Pública Federal, entre essas a Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS. Nesse mesmo período, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8/91, dispondo sobre a prestação de serviços portuários, estruturação das tarifas, bem como a construção e a exploração das instalações portuárias.

Após análise e considerações dos parlamentares⁶⁴, tal projeto restou totalmente desfigurado na sua redação inicial, sendo acrescido de mais 65 artigos, visto que o momento nacional requeria uma legislação consistente, que impulsionasse significativas mudanças no setor, abrangendo não apenas a exploração e operação portuária, mas também uma solução para o antigo problema de gestão de mão-de-obra e, principalmente, que constituísse uma administração portuária forte e representativa, que gerasse as condições favoráveis à construção de um porto moderno, dentro dos parâmetros mínimos internacionais, no que tange à eficiência operacional e às tarifas competitivas.

Ainda, perante o cenário democrático recém-conquistado, a elaboração do novel legislativo envolveu a negociação com os vários representantes profissionais e econômicos comprometidos com as atividades portuárias⁶⁵, cujo trâmite de reuniões e discussões levou aproximadamente dois anos, para enfim sancionar, em 25 de fevereiro de 1993, a lei 8.630, denominada Lei dos Portos, cujas diretrizes, conjugadas com a liquidação da PORTOBRÁS, acabaram por abrir em definitivo a possibilidade da iniciativa privada explorar os serviços portuários em um ambiente concorrencial. Nesse contexto, o Poder Público se afasta das operações no porto, colocando-se numa posição destacada de gestor portuário. Assim, com a

⁶⁴ “Revela frisar que, por ocasião da edição da referida lei, os Ministros de Estado do Trabalho e dos Transportes constituíram Grupo de Trabalho integrado por representantes de todos os seguimentos profissionais e econômicos envolvidos no sistema portuário, com a finalidade de viabilizar a implementação negociada da Lei n. 8.630/93. Tal iniciativa contudo malogrou, não havendo as partes, após aproximadamente 58 reuniões, composto amigavelmente os seus interesses.” STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário: lei n. 8.630/93**. São Paulo: LTr, 2002, p. 47.

⁶⁵ “O projeto de lei do deputado José Carlos Aleluia que trata da reforma portuária, agora em exame no Senado, não é perfeito, mas fruto de saudável consenso onde cederam empresários, trabalhadores e o próprio governo. Pode significar de fato o início de uma era de modernidade para os portos brasileiros.” (OLIVEIRA, 2007, p. 29)

lei dos portos, a União passa a focar sua esfera de atuação em duas vias distintas: a legislativa⁶⁶, garantida pela Constituição, e a administrativa, como presidente do Conselho de Autoridade Portuária⁶⁷ e em alguns casos como Administrador Portuário.

Com base na nova realidade que despontou do processo de modernização legislativa dos portos, pode-se afirmar que não houve a ruptura privatizante possibilitada pela lei 8.029/90, que extinguiu a PORTOBRÁS, mas sim uma conjunção de interesses público-privados, como preconiza PORTO⁶⁸ (1999, p.228):

Os dois setores atuantes na atividade portuária têm, na reforma, objetivos diferentes, de acordo com seu papel, mas convergentes na essência. Para o setor privado, ela possibilita a apropriação por ele de parte da renda gerada no subsetor portuário e por conseguinte, o seu fortalecimento como força econômica em lugar do Estado-Econômico. Já para o setor público, ela objetiva produzir uma atividade moderna, onde a qualidade é o objetivo de desejo.

Nesse contexto, no qual convergem interesses comuns, cabe observar que o porto marítimo, além de estratégico para a economia⁶⁹, não pode ser visto como um ente isolado, trata-se um importante elo da cadeia logística, que se relaciona com vários outros modais, que, da mesma maneira, dependem de políticas públicas para serem implementados, como, por exemplo, a construção de rodovias de acesso ao porto e a conexão com o sistema ferroviário de cargas. Portanto, sem essa comunhão público-privada, dificilmente os portos brasileiros iriam se modernizar, haja vista que a atividade portuária requer investimentos significativos, como nos explica OLIVEIRA (2007, p. 28):

O problema dos portos brasileiros é de simples equação, em face das irretorquíveis condições exigidas para a sua necessária modernização. O governo não dispõe dos vultosos recursos para o indispensável reequipamento e a empresa privada não aplicará um centavo sequer no setor enquanto não tiver o controle dos serviços. A notória exigência de elevados

⁶⁶ Art. 22, Inc. X – CF/88 – Compete privativamente à União Legislar sobre: regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial.

⁶⁷ Art. 31, Inc. I – Lei 8.630/93 – O Conselho de Autoridade Portuária será constituído pelos seguintes blocos de membros titulares e respectivos suplentes: I – Bloco do Poder Público, sendo: a) um representante do Governo Federal, que será o presidente do conselho; b) um representante do Estado onde se localiza o Porto; c) um representante dos Municípios onde se localiza o porto ou os portos organizados abrangidos pela concessão.

⁶⁸ PORTO, Marcos Maia. In SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. **Cidades e Portos – Os Espaços da Globalização**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999.

⁶⁹ “O desenvolvimento do comércio internacional está estreitamente ligado à questão portuária, uma vez que a totalidade das mercadorias que circulam pelo mundo são transportadas em navios e movimentadas através de portos. As novas tecnologias introduzidas na navegação marítima e nas infra-estruturas portuárias nos últimos anos provocaram profundas transformações no panorama do comércio mundial”. RICUPERO, Rubens. *Prefácio* In (OLIVEIRA, 2007, p.7)

investimentos para ampliação e aquisição dos novos e dispendiosos equipamentos foi, sem dúvida, a causa principal da rápida privatização dos maiores portos mundiais.

Avaliando essa questão do ponto vista jurídico, observa-se uma distinção clara entre os princípios dos Direitos Público e Privado, que leva cada um a assumir o seu papel no contexto portuário. GIBERTONI⁷⁰ (2000), em seu artigo que trata da Lei dos Portos, faz um breve estudo comparativo desses princípios, o que a leva à conclusão da supremacia de vantagens do setor privado num universo de competitividade, que é o caso do comércio exterior, onde os portos estão inseridos.

DIREITO PÚBLICO	DIREITO PRIVADO
Tem por dever fazer somente o que é permitido.	Tem por dever não fazer o que é proibido.
Dá ênfase ao instrumental, ou seja, à burocracia.	Dá ênfase ao resultado, não à forma em si.
Postura em relação aos empregados: isonomia.	Postura em relação aos empregados: “personalização”, ou seja, tratar diferentemente os desiguais.
Instrumento corretivo: punição.	Instrumento corretivo: punição. No entanto, também existe a premiação.
Os atos praticados requerem publicidade.	Os atos praticados, salvo disposição jurídica contrária, gozam de segredo comercial.

Fonte: Quadro adaptado do texto de GIBERTONI (2000)

Assim, com objetivo de modernizar os portos e desenvolver a economia nacional, o Poder Público passa a atuar basicamente como regulamentador da exploração portuária, indutor da modernização, controlador dos valores aplicados nas tarifas portuárias e fiscalizador do cumprimento das leis, principalmente, das normas de defesa da concorrência, haja vista que, com a nova lei, cria-se um ambiente concorrencial intra e entre portos⁷¹.

Apesar de claras as vantagens competitivas do setor privado no cenário portuário, há de se observar que a Constituição Federal de 1988, no art. 21, inc.XII, reserva preferencialmente à União a exploração das atividades portuárias, podendo as mesmas, conforme o interesse público, ser delegadas ao setor privado, por meio da concessão,

⁷⁰ GIBERTONI, Carla Adriana C. **A Lei de Modernização dos Portos**. Disponível em: <<http://www.mvicente.adv.br>> acessado em 09/10/2007.

⁷¹ “Ao criar uma série de figuras ou formas exploratórias destas instalações, na forma de terminais, onde a área concedida é feita na sua totalidade, incluindo cais, a Lei possibilitou a concorrência entre os prestadores de serviço (chamada de concorrência intraporto). Essa nova realidade no ambiente portuário, de competição intraporto, foi reforçada pela determinação do Ministério em retirar as administrações portuárias da prestação dos serviços de capatazia que ela, então, executava com exclusividade.” (PORTO, 1999, p. 237)

permissão ou autorização, nos termos da lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos, que serão estudados no próximo item.

Além do regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, a Lei dos Portos define ainda as atribuições dos operadores portuários privados⁷² (funções anteriormente exercidas pelas extintas entidades estivadoras), cabendo observar que a figura do Operador Portuário requer pré-qualificação, sob a responsabilidade da Administração do Porto, sendo, conforme art. 9º., § 3º. da Lei 8.630/93, a mesma considerada uma operadora portuária nata. Sobre as vantagens e perigos que envolvem a pré-qualificação, STEIN (2002, p. 122) manifesta a seguinte opinião:

A pré-qualificação possui o seu lado vantajoso para o operador portuário, visto que o número de empresas que poderão exercer atividades dentro do porto deverá obrigatoriamente preencher os requisitos legais exigidos, o que evitará os chamados aventureiros, havendo por via de consequência redução do número de empresas, o que inexoravelmente levará ao aumento da demanda de serviços, propiciando um maior ganho final.

Portanto, deve-se observar com muito critério as exigências de pré-qualificação dos operadores portuários, privilegiando quesitos que garantam a qualidade dos serviços⁷³, mas que, no entanto, não restrinjam o número de empresas que possam prestar os serviços portuários, visto que a restrição da concorrência poderá refletir no monopólio dos serviços e, conseqüentemente, no custo elevado das operações portuárias.

Por fim, a Lei dos Portos estabelece duas mudanças fundamentais para modernização das atividades portuárias: elimina da administração portuária o papel de gerenciadora de mão-de-obra, criando um órgão independente para esse fim, denominado Órgão Gestor de Mão-de-obra – OGMO, e institui a figura do Conselho de Autoridade Portuária – CAP, constituído de representantes do Poder Público, dos trabalhadores, dos usuários e dos donos de cargas portuárias ou prepostos.

⁷² Segundo pesquisas realizadas na cidade de Santos, o operador portuário é um agente que tende a crescer nos portos. Pesquisa IPAT disponível em <<http://www.tribuna.com.br>> acessado em 20/11/2007.

⁷³ A questão portuária para o século XXI se resumirá numa única palavra: Qualidade. Isto porque as transformações que aconteceram em toda a economia mundial, principalmente a sua globalização, trouxeram para o ambiente portuário a questão da qualidade dos serviços prestados ao consumidor como premissa de comércio da atividade. (PORTO, 1999, p. 217)

3.2. O regime jurídico de exploração do porto

O regime jurídico de exploração dos portos marítimos encontra-se enunciado no art. 21, inc. XII, alínea “f” da Constituição Federal de 1988, onde se estabelece a competência da União em explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os portos marítimos. Observa-se, no entanto, que, no caso da exploração indireta, a Lei dos Portos recepciona parcialmente as alternativas estabelecidas na Constituição, definindo em seu art. 1º. como regra a concessão e, em casos excepcionais, o instituto da autorização, nos termos do art. 4º., inc II da Lei 8.630/93.

A escolha da concessão como instrumento aplicável à exploração indireta das atividades portuárias fica clara ao se analisar a lei 8.987/95, que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos. Conforme disposto no art. 2o., inc. II, dessa lei, considera-se:

concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Tendo em vista que a concessão somente se efetivará mediante licitação, na modalidade concorrência, ao participar e vencer o certame, o licitante ficará sujeito às condições pré-fixadas pelo Poder Público, bem como assumirá os riscos do negócio, que no caso das atividades portuárias são significativos. Por outro lado, a concessão permite o estabelecimento de prazos para prestação de serviços, a remuneração pela exploração e a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro⁷⁴, que acaba por gerar a segurança jurídica geralmente almejada pelo setor privado, viabilizando economicamente sua aplicação.

Com relação ao estabelecimento de um prazo determinado para exploração dos serviços, o mesmo não acontece com o instituto da permissão de serviço público, visto que,

⁷⁴ A Concessão é “o instituto através do qual o Estado atribui o *exercício* de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se *pela própria exploração do serviço*, em geral basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.” (grifo do autor) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 622.

conforme a lei 8.987/95, trata-se de uma delegação, a título precário, revogável unilateralmente pelo poder concedente⁷⁵. Confrontando-se o risco do negócio portuário com a precariedade intrínseca ao instituto da permissão, pode-se chegar à conclusão dos motivos que levaram o legislador a descartar esse instituto da Lei dos Portos.

Conforme art. 4º., § 2º. da Lei dos Portos, ficam estabelecidas as seguintes modalidades de exploração das atividades portuárias:

I – uso público;

II – uso privativo;

a) exclusivo, para movimentação de carga própria;

b) misto, para movimentação de carga própria e de terceiros;

c) de turismo⁷⁶, para movimentação de passageiros. (incluído pela Lei nº 11.314/2006).

Analisando-se as modalidades estabelecidas na Lei dos Portos, observa-se que a remuneração pela exploração da instalação portuária pode não envolver tarifas, quando a operação é unicamente realizada pelo arrendatário para operar cargas próprias. No entanto, envolvendo a prestação de serviços, os mesmos devem observar o art. 6º., §§ 1º. e 2º. – Lei 8987/95, respeitando as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Dentre esses quesitos, cabe destacar as condições de atualidade, que é fundamental para a modernização

⁷⁵ Art. 1º., §2º., inc. IV - Lei 8.987/95 – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 40 – Lei 8.987/95 – A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

⁷⁶ Cabe observar que, dentro de uma política de desenvolvimento do turismo no Brasil, inclui-se na Lei dos Portos, por meio da lei 11.314/2006, uma nova modalidade de exploração portuária: a de uso privativo de turismo, que somente em 2006 movimentou cerca de 492 mil passageiros no Porto de Santos – Fonte: O Jornal **A Tribuna**, Santos, p. A-8, 09/04/2007.

dos portos, pois compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Portanto, para que seja assegurado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar a instalação portuária, o interessado deverá celebrar um contrato de arrendamento⁷⁷ com a União, no caso da exploração direta, ou com sua concessionária, cabendo ao proponente, em processo licitatório, demonstrar sua capacidade de desempenho na exploração desses serviços e, quando for o caso, estabelecer os padrões de qualidade, metas e prazos para o seu aperfeiçoamento, de acordo com o art. 4º. da Lei 8.630/93, que estabelece as cláusulas essenciais do contrato de arrendamento.

Conforme ainda o Decreto Nº 4.391/2002, que dispõe sobre o arrendamento de áreas e instalações portuárias, a realização dos certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento no Porto organizado obedecerá às normas de licitação e contratação no âmbito da Administração pública, em especial a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Para que não ocorra nenhuma dúvida com relação ao regime jurídico dos contratos de arrendamento, o referido Decreto ainda estabelece:

O contrato de arrendamento de que trata este Decreto constitui espécie do gênero contrato administrativo⁷⁸ e se regula pelas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. (art. 9º. – Decreto 4.391/2002).

Interpretando o referido artigo, deve ser observado que uma das características marcantes do contrato administrativo é a supremacia da Administração em fixar as condições iniciais de ajuste e a faculdade de fixar as chamadas “cláusulas exorbitantes do Direito Comum”, cuja base deve ser o perfeito atendimento ao interesse público. Portanto, como consequência do regime jurídico estabelecido pelo Decreto nº 4.391/2002, é conferida à autoridade portuária a prerrogativa de alterá-lo, modificando a prestação dos serviços a bem do interesse público, que deverá ser apurada em processo administrativo regular (art. 9º.,

⁷⁷ Ao arrendatário é assegurado o direito de uso e exploração, que, no entanto, pode ser executado por terceiro: o operador portuário pré-qualificado.

⁷⁸ *Contrato administrativo* é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração. (MEIRELLES, 2007, p. 212).

parágrafo único), respeitando-se os direitos dos arrendatários, inclusive com relação a indenizações devidas. Assim, nas palavras de SALEME⁷⁹ (2007, p. 112):

É dessa característica do contrato administrativo, qual seja, a participação da Administração com supremacia de poder, que resultam peculiaridades que os distinguem dos contratos de direito privado. Dentre essas peculiaridades encontram-se as *clausulas exorbitantes*, assim denominadas por exorbitarem da esfera própria do direito privado, estabelecendo vantagens para Administração e restrições para o particular. São cláusulas que, por outorgar maior poder a uma das partes, seriam inaceitáveis nos contratos privados, por existirem prerrogativas que impõem regras unilaterais; porém, diga-se em primeiro momento, sempre respeitando o equilíbrio da equação econômica financeira do contrato (o lucro). São válidas nos contratos administrativos, pois têm por fim estabelecer prerrogativas que permitem o perfeito atendimento do interesse público.

Com relação à modalidade de licitação estabelecida da Lei 8.987/95, o Decreto nº 4.391/2002 reitera, como regra, a modalidade concorrência⁸⁰, no entanto abre exceção para os casos de arrendamento de terrenos e instalações portuárias localizadas dentro da área do porto organizado, cuja utilização é não afeta às operações portuárias (art. 34 da Lei 8.630/93). Nesse último caso, a autoridade portuária poderá adotar as modalidades tomada de preços ou convite, respeitando-se os limites e procedimentos fixados pela Lei 8.666/93, sendo obrigatório, em qualquer caso, a lavratura do instrumento contratual.

De forma resumida, o processo de arrendamento deverá seguir as seguintes etapas⁸¹:

- a) as empresas solicitam a área de seu interesse;
- b) o pedido é analisado pela Administração Portuária;
- c) fazem-se audiências públicas;
- d) inclui-se a proposta no Plano de Arrendamentos consolidado pela ANTAQ⁸²;
- e) aprovado o plano pelo ministério competente, abre-se o processo de licitação;

⁷⁹ SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. São Paulo: Rideel, 2007.

⁸⁰ Lei 8.987/95, Art. 2º., inc. II – “concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.”

⁸¹ Disponível em <<http://www.antaq.gov.br>> acessado em 15/11/2007.

⁸² ANTAQ é uma agência reguladora, vinculada ao Ministério dos Transportes. É entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial. Tem personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes. Com sede e foro no Distrito Federal, pode instalar unidades administrativas regionais. Sua finalidade é regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, harmonizando os interesses do usuário com os das empresas prestadoras de serviço, preservando o interesse público. Disponível em <<http://www.antaq.gov.br>> acessado em 15/11/2007.

f) efetiva-se o arrendamento por meio de um contrato administrativo.

Uma exceção à regra da concessão encontra-se estabelecida no art. 4º, inc. II, da Lei 8.630/93, em que a exploração de terminais privativos fora da área do porto organizado ou, quando instalado nesse, o interessado for titular do domínio útil do terreno, dependerá apenas da autorização do Ministério Competente, nesse caso uma atribuição da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, nos termos do art. 27, inc. XXII da Lei 10.233 de 05 de junho de 2001.

Ao se observar os avanços atingidos pelo setor portuário, com a freqüente quebra de recordes na movimentação de cargas, pode-se afirmar categoricamente que a Lei dos Portos, no que se refere à captação de investimento privado para o setor, já é um sucesso. No entanto, não se deve ignorar que vários dispositivos da lei não são auto-aplicáveis e a sustentabilidade desse processo de modernização portuária ainda dependerá de uma série de regulamentações, bem como de um estudo técnico, jurídico e administrativo, que torne a excelência portuária necessária à continuidade do desenvolvimento nacional em marcha.

3.3. O porto organizado

A definição de porto organizado é fundamental à aplicação do regime jurídico de exploração das atividades portuárias marítimas e foi introduzida textualmente pela primeira vez no ordenamento jurídico por meio do art. 1º, § 1º, inc. I da Lei dos Portos.

Entende-se por porto organizado “o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária”, sendo sua área “compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e píers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto”. (Lei 8.630/93, Art.1º, incs. I e IV).

Apesar de extensa a definição de porto organizado, essa questão é ainda objeto de muita discussão, visto as implicações jurídicas que envolvem um terminal portuário estar ou não dentro do porto organizado, e suas conseqüências num ambiente concorrencial.

Estabelece a Lei dos Portos que para cada porto organizado existirá uma autoridade portuária e um órgão gestor de mão-de-obra – OGMO, o que não ocorrerá, obrigatoriamente, num terminal de uso privativo fora do porto organizado. Levando-se em consideração a concorrência intraporto, tal questão merece ainda maior atenção do legislador, uma vez que as instalações portuárias de uso privativo fora da área do porto organizado sofrerão menos regulamentação, menos fiscalização e, conseqüentemente, menos ônus, o que gerará vantagens competitivas em relação aos concorrentes, afetando a isonomia garantida na lei de defesa da concorrência.

No entendimento de STEIN (2002), a combinação do art. 4º, § 4º, inc. IV com o art. 6º, § 1º, da Lei dos Portos, estabelece a compreensão de que os terminais privativos que se utilizem da infra-estrutura construída com recursos públicos, o que é bastante comum, forçosamente estarão inseridos no porto organizado. No entanto, também alerta das vantagens de uma instalação portuária que se caracterize fora do porto organizado:

Persiste, portanto, grande discussão acerca da diferenciação entre instalação portuária de uso privativo que se encontra dentro da área do porto organizado e a que se localiza fora da área do porto organizado, sendo óbvio que o administrador do terminal é partidário da segunda hipótese, em face de não estar sujeito às determinações da autoridade portuária e do Conselho de Autoridade Portuária – CAP, não estando também obrigado a respeitar as convenções coletivas feitas pelos terminais dentro da área do porto organizado. (STEIN, 2002, p. 125 - 126)

Assim, cabe aos responsáveis pela regulamentação da legislação portuária tratar dessa questão, que hoje já é objeto de discussão nos tribunais, como é o caso do terminal de Praia Mole em Santa Catarina, próximo ao terminal portuário de Tubarão.

3.4. A administração do porto organizado

Iniciando-se um ajuste organizacional prévio, com a Lei dos Portos, em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, foi instituído um Conselho da Autoridade Portuária – CAP, constituído por quatro blocos de membros titulares e seus respectivos suplentes, a saber:

- a) o Poder Público: representantes do Governo Federal (Presidente do Conselho), Estado e Município onde se localiza o porto;
- b) os operadores portuários;
- c) a classe dos trabalhadores portuários;
- d) os usuários dos serviços e afins.

Apesar dos diferentes níveis de poder representados no CAP, observa-se na Lei dos Portos o cuidado legislativo em fazer representar praticamente todos os setores que exercem ou fazem uso das atividades portuárias.

Designados os membros e instituído o CAP, compete a esse conselho baixar o regulamento de exploração do porto, homologar os valores das tarifas e o horário de funcionamento do porto, opinar sobre a proposta de orçamento, baixar seu regimento interno e compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades, sendo essa última atribuição uma das mais relevantes para o desenvolvimento portuário, visto que a infra-estrutura de conexão necessária ao transporte multimodal de cargas⁸³ normalmente é relegada a segundo plano, bem como tratada, com surpresa, quando ocorrem prejuízos, colapsos e gargalos no escoamento de cargas.

⁸³ Art. 2º. – Lei 9.611/98 – Transporte Multimodal de Cargas é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um operador de Transporte Multimodal.

No que se refere ao desenvolvimento e modernização dos portos, deve ser destacada a competência do CAP em fomentar a ação industrial e comercial do porto, estimular a competitividade, zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência, desenvolver mecanismos de atração de carga, promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias, manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária, sendo o principal responsável pela aprovação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ, o plano diretor portuário que define as restrições para o uso e ocupação da área do porto organizado, as áreas de interesse para expansão dos terminais portuários, retro-porto e vias de movimentação e escoamento de cargas.

Ante o arcabouço jurídico ambiental, que sofreu significativos avanços a partir da Constituição Federal e da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, incluiu-se, dentre as atribuições do CAP, assegurar o cumprimento das normas de proteção do meio ambiente.

Dentro da estrutura portuária existe ainda a figura da administração do porto, que em alguns lugares é confundida com a própria autoridade portuária, podendo essa ser exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado, tendo como atribuição primordial o cumprimento das leis, dos regulamentos do serviço e das cláusulas do contrato de concessão.

3.5. O plano de desenvolvimento e zoneamento do porto

Na maioria dos portos brasileiros, o Plano Diretor Portuário é anterior à Lei 8.630/93, no entanto, devido a sua importância como instrumento de planejamento do uso de espaços comerciais e suas áreas de apoio, foi incluído na Lei dos Portos, adquirindo uma nova denominação: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ. Assim, com o novo modelo portuário, as áreas do porto tiveram que ser redimensionadas para atender às novas condicionantes do ambiente portuário.

O PDZ é fundamental para o desenvolvimento portuário, visto que estabelece a logística interna do porto, as diretrizes e planos para o funcionamento adequado, ou mesmo otimizando o espaço físico portuário. Nas palavras de PORTO & TEIXEIRA (2002, p. 102), o PDZ observa dois conteúdos básicos:

- a) define espacialmente a atividade, planejamento o provimento, destinação e ocupação de áreas para uso portuário e não portuário (como faculta a Lei 8.630), de natureza comum e para uso dedicado;
- b) estabelece os níveis e discrimina as atividades a serem executadas no porto; trata da quantidade e qualidade dessas atividades e da questão temporal.

Um dos principais objetivos do PDZ deverá ser reconhecer as vocações do porto, funcionando como um facilitador das atividades portuárias, abordando itens como zoneamento de áreas e atividades, controle e facilidades de acesso, aspectos tarifários e alfandegários, estímulo à cabotagem, ação comercial, infra-estrutura e expansão.

Outro ponto fundamental a ser levado em conta ao elaborar o PDZ é a compatibilização das diretrizes do Planejamento Estratégico Portuário com suas áreas de influência no município e na região, com foco centrado no equilíbrio entre o desenvolvimento portuário e regional, haja vista que não se trata apenas do zoneamento dos espaços e atividades, mas, necessariamente, uma visão de porto moderno que atenda à demanda nacional e internacional. Nesse cenário, cabe observar que o mercado quer segurança e é essa a imagem que o porto deve passar, por meio de espaços organizados que possibilitem a

movimentação otimizada de cargas entre os vários modais da cadeia logística e de preocupação permanente com a segurança e o desenvolvimento sustentável.

Nesse caso, o CAP desempenha um papel importante, visto que, de acordo com o art. 30, § 1º, inc. XI da Lei dos Portos, compete-lhe promover estudos cujo objetivo seja compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades.

Além das questões técnicas que envolvem o PDZ, na visão de PORTO (1999), o referido plano poderá regular a competitividade intraporto:

Através de um adequado plano de zoneamento, é possível extinguir ou minimizar qualquer situação de privilégio no porto organizado. A liberação da administração da prestação dos serviços portuários dará a ela a isenção necessária para ser o regulador dessa competitividade.

Em se tratando de um plano de desenvolvimento, conforme já estabelecido nas diretrizes do Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, reguladas pelo Decreto 4.391/2002, o PDZ deverá servir de base para as licitações de arrendamento, no que tange à destinação das áreas, para que não ocorram conflitos de uso dentro do porto organizado. Cabe ainda observar, dentro do plano de desenvolvimento traçado no PDZ, que os contratos de arrendamento deverão conter contrapartidas que motivem os arrendatários a investir na modernização das áreas do porto. Portanto, o contrato de concessão deverá estar vinculado a resultados objetivos.

3.6. Ações governamentais em prol da implementação da Lei dos Portos.

A Lei dos Portos corresponde a uma série de ações governamentais no sentido de promovê-la e regulamentá-la. Um dos primeiros passos nesse sentido foi a criação do Grupo Executivo para Modernização dos Portos – GEMPO, por meio do Decreto nº 1.467/95, cuja principal atribuição é elaborar, implementar e monitorar o Plano de Ação Governamental para o Subsetor Portuário. Dentro ainda desse Plano criou-se o Programa Integrado de Modernização Portuária – PIMOP, cujos objetivos⁸⁴ são:

- a) consolidação do modelo institucional criado pela Lei dos Portos;
- b) recuperação e modernização da infra-estrutura portuária e melhoria do seu desempenho operacional;
- c) adequação do Subsetor Portuário aos novos parâmetros ambientais vigentes no País;
- d) privatização da exploração das instalações portuárias e da prestação dos serviços portuários;
- e) reestruturação da Administração Portuária;
- f) fortalecimento do processo de negociação coletiva: implantação e manutenção de sistema de acompanhamento de negociações coletivas, bem como fortalecimento do sistema de fiscalização do trabalho;
- g) promoção, para trabalhadores e empregadores, dos conhecimentos sobre os procedimentos necessários para garantir a segurança e a saúde do trabalhador, inclusive para a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais;
- h) implantação de medidas de amparo à mão-de-obra, em função das repercussões sociais decorrentes do processo de modernização dos portos;

⁸⁴ PROGRAMA INTEGRADO DE MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA – PIMOP. Aprovado pelo Presidente da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura, em 10/06/1999. Texto integral disponível em: <<http://www.mar.mil.br/segempo/pimop>> acessado em 29/09/2007.

i) simplificação e informatização dos procedimentos de controle das operações de comércio exterior;

j) implementação do Sistema de Prevenção e Repressão a Atos Ilícitos nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis;

k) harmonização das atividades dos Agentes das Autoridades nos portos, e racionalização de procedimentos;

l) redução dos custos portuários; e

m) apoio ao desenvolvimento de cruzeiros marítimos nacionais e internacionais, para ampliação do turismo no Brasil.

Ainda com o objetivo de atrair a iniciativa privada, no esforço de ampliar o fluxo de cargas nos portos brasileiros, foi criado, pelo Decreto 4.391/2002, o Programa Nacional de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias, desdobrando-se em nível local nos Programas de Arrendamentos e Parcerias – PROAPS, que deverão observar as normas editadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, bem como as seguintes diretrizes constantes no Decreto:

a) promoção dos arrendamentos das áreas e instalações portuárias, atendendo a suas destinações específicas, de acordo com os respectivos PDZ;

b) aumento do desempenho operacional e melhoria da qualidade dos serviços portuários;

c) redução dos custos portuários objetivando a redução dos preços dos serviços praticados no porto;

d) implantação de ambiente de competitividade, em bases isonômicas, na operação e exploração portuária;

e) revitalização de áreas portuárias não operacionais, para usos culturais, sociais, recreativos e comerciais;

f) preservação ambiental na área do porto organizado.

A última investida do Governo Federal no sentido de acelerar a modernização dos portos brasileiros foi a criação da Secretaria Especial de Portos - SEP, por meio da Lei nº 11.518/2007, atribuindo-lhe as seguintes competências:

a) a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais;

b) a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos;

c) a aprovação dos planos de outorgas;

d) o estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes às competências mencionadas no *caput* deste artigo; e

e) o desenvolvimento da infra-estrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e terminais portuários sob sua esfera de atuação, visando à segurança e à eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros.

Tendo em vista o tempo decorrido, bem como, as várias estruturas governamentais criadas no sentido de regular e dar eficácia à Lei dos Portos, pode-se concluir que o processo ainda é longo. STEIN (2002, p. 49) aponta alguns fatores, que podem justificar a morosidade na implementação da lei:

Tais arestas devem-se em linhas gerais a dois fatores principais: o primeiro figura no “fator despreparo” das partes diretamente envolvidas no processo, não só de elaboração da lei, mas das negociações para adaptação dela a realidade dos portos, à época da sua edição; e o segundo figura na imotivada e inexplicável demora na regulamentação dos artigos da citada lei, visto que em sua maioria não são auto-aplicáveis, necessitando de leis ordinárias e decretos para regulamenta-los.

Apesar de as considerações acima terem sido feitas há 5 anos, observa-se ainda que são atuais, visto que as ações em prol da regulamentação do setor portuário estão ainda em fase de estruturação e aplicação e existe uma longa caminhada em direção da efetivação das normas portuárias.

3.7. A Lei dos Portos e o município

Com a Lei dos Portos, o município passou a fazer parte da administração do porto organizado, fazendo-se representar no CAP no bloco do Poder Público, conforme art. 31, inc. I, alínea “c”. Visto essa representatividade do município nas decisões do porto, cidades portuárias, como é o caso de Santos, criaram sua Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos⁸⁵, a fim de desenvolver a cultura portuária que foi perdida no contexto histórico⁸⁶, bem como inserir os interesses municipais na pauta de discussões portuárias.

Assim, pode-se dizer que, com a Lei dos Portos, o município passou ter influência em dois pontos importantes para a sustentabilidade urbana.

a) Participação do município na aprovação do PDZ, a fim de compatibilizar o desenvolvimento portuário e municipal.

b) Outra questão encontra-se estabelecida no art. 4º., § 1º. da Lei dos Portos, que condiciona a celebração do contrato de arrendamento e a autorização de terminal de uso privativo à consulta e aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA, por parte do Poder Público Municipal.

⁸⁵ SECRETARIA DE ASSUNTOS PORTUÁRIOS E MARÍTIMOS DE SANTOS – Seus objetivos são estreitar a relação do maior Porto da América Latina com a Cidade por meio de políticas focadas na promoção do crescimento econômico, propiciando a inclusão social. Este é um dos objetivos principais da Secretaria de Assuntos Portuários. Dentro dessa linha de conduta a Administração Municipal vem estimulando a modernização do porto, incentivando a implementação e a ampliação de atividades portuárias e retroportuárias, indústrias manufatureiras ou de montagem e plataformas logísticas. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br>> acessado em 10/10/07.

⁸⁶ No contexto histórico nacional, a cultura portuária municipal sofreu grande declínio ao longo do último século e, sobretudo, das últimas décadas, visto que a afirmação de um projeto de desenvolvimento nacional determinou a necessidade de integrar o território nacional em suas dimensões continentais, resumindo o desenvolvimento das atividades portuárias a corredores de exportação planejados e gerenciados no nível federal. Na obra “Cidades e Portos”, Gerardo Silva e Giuseppe Cocco relatam o contexto histórico que levou à ruptura na relação portocidade: “Quase que para marcar a ruptura com a era colonial, os portos deram as costas às cidades. Por um lado, as cidades redesenharam suas relações com o mar: embora muitas delas, e o Rio de Janeiro sobretudo, desenvolveram uma importante e originalíssima cultura de praia (uma cultura balneária), as grandes cidades da costa do atlântica brasileira perderam sua identidade marítima. (...) O fato do porto ser visto por um lado, apenas como um dispositivo tecnológico de circulação de mercadorias e, por outro, um “intruso” no desempenho da economia urbana, gerou um progressivo distanciamento das respectivas preocupações e ordens de atuação, e um fechamento dos canais políticos e institucionais que poderiam ter estreitado os vínculos de gestão pública da cidade e do porto.” SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. **Introdução**. In: _____ (Org.). **Cidades e Portos – Os Espaços da Globalização**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999, págs. 10 e 16.

Em vista da exigência do EIA/RIMA nos contratos de arrendamento, há de se levar em conta nesses estudos os impactos no meio ambiente urbano, visto que nos principais portos brasileiros as áreas urbanas e portuárias praticamente se confundem e os impactos de vizinhança são freqüentes, gerando problemas que afetam tanto as redes logísticas de transporte, como o meio ambiente natural e construído, observando-se ainda conflitos na necessária expansão de ambos, assim como observa GIBERTONI (2000):

Mais recentemente, dado que muitas áreas urbanas se desenvolveram contiguamente aos portos, qualquer projeto para suas ampliações exige, também, análise de **impactos urbanísticos** e respectivas medidas mitigadoras, envolvendo, aqui, os próprios princípios do direito urbanístico. (grifo do autor).

Portanto, em relação ao cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente, cabe ao município, como membro do CAP, fiscalizar as operações portuárias, zelando para que as mesmas não afetem de maneira negativa as atividades urbanas, bem como a qualidade de vida cidadina.

Há de se observar que, para atingir de forma eficaz a integração porto-cidade possibilitada pela Lei dos Portos, o município deve se estruturar para discutir o porto tecnicamente. O Secretário de Assuntos Portuários e Marítimos da Cidade de Santos, SÉRGIO AQUINO⁸⁷, aponta essa como uma das questões que dificultou o diálogo entre os municípios da Baixada Santista e o Porto de Santos:

A falta de estrutura técnica da Prefeitura para dialogar sobre porto permitiu grande parte dos problemas que temos hoje. Permitiu que se substituísse o diálogo técnico por um diálogo meramente político-partidário. Quando o diálogo é político-partidário, é contaminado por interesses e linhas filosóficas e ideológicas. E aí não se tem resultado concreto. Na Codesp, havia interesses do Governo Federal, dissociados dos interesses públicos e da comunidade local, completamente fora do que é a lógica, a eficiência e a coerência.

Para facilitar o diálogo porto-cidade, defende ainda o Secretário de Assuntos Portuários e Marítimos da Cidade de Santos a idéia de se criar uma Diretoria de Relações Porto-Cidade na Diretoria da CODESP, pois o diálogo somente será produtivo quando ambos se conhecerem do ponto de vista técnico, não apenas do ponto de vista político.

⁸⁷ PORTO FEDERAL PERDE AGILIDADE. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/jbaixada/3000201.htm>> - acessado em 27/11/2007.

Portanto, a efetividade da Lei dos Portos somente será atingida, sob a ótica da integração porto-cidade, quando ambos se estruturarem tecnicamente para o diálogo, construindo políticas públicas e agendas que proponham soluções para os fatos e problemas que afetam a sustentabilidade do trinômio porto, cidade e meio ambiente.

CONCLUSÕES

Hoje, não há como falar em portos marítimos no Brasil sem citar a Lei 8.630/93, visto que a partir dela criaram-se as condições necessárias para a parceria público-privada, acelerando a modernização dos portos brasileiros. Dentre as inovações trazidas com a lei, pode-se destacar a alteração da relação porto e mão-de-obra, com a criação do OGMO, bem como a possibilidade de participação do governo municipal no Conselho de Autoridade Portuária, o que gerou avanços significativos na relação porto-cidade.

CAPÍTULO 4

**O ESTATUTO DA CIDADE E O DESENVOLVIMENTO DE
UMA CIDADE PORTUÁRIA SUSTENTÁVEL**

4.1. O planejamento urbano e as cidades sustentáveis

Nas últimas décadas as preocupações com relação à qualidade de vida nas cidades têm se intensificado, ocorrendo um adensamento populacional que, sem o devido planejamento, tem gerado uma série de conseqüências negativas à vida urbana, tais como enchentes, tráfego intenso de veículos, sobrecarga do transporte urbano e todo o tipo de poluição (ar, água e visual). De acordo com o Relatório da Situação Mundial das Cidades 2006/07, do Programa da Organização das Nações Unidas, este ano, pela primeira vez na história, a população das cidades ultrapassará a de áreas rurais⁸⁸. Assim, mantendo-se os índices de crescimento e de urbanização, o Brasil, em 2020, possuirá 55 milhões de pessoas vivendo em favelas.

Além da pobreza e da exclusão social geradas pela expansão horizontal das cidades em periferias despidas de equipamentos urbanos e comunitários, observa-se também a valorização de áreas nobres e a especulação imobiliária, que promove a verticalização das edificações, o parcelamento do solo e, por conseqüência, a sobrecarga das estruturas urbanas já estabelecidas. MILARÉ⁸⁹ (2005, p. 717) expressa sua preocupação ao apontar que:

Os elevados índices de urbanização e, inversamente, os baixos níveis de urbanismo vêm criando situações insustentáveis para o Poder Público e a coletividade. O inchaço doentio dos centros urbanos (aumento desregrado da população) não tem encontrado o contrapeso das estruturas urbanas necessárias (moradia, trabalho, transporte e lazer), gerando-se daí formas endêmicas de males urbanos. E – o que é pior – o fascínio das cidades e a concentração populacional crescem sem o necessário controle quantitativo e qualitativo desse crescimento.

Com o objetivo de promover o planejamento urbano nas cidades brasileiras, bem como controlar e eliminar os problemas causados pelo fenômeno da urbanização, a Constituição Federal de 1988 privilegiou esse tema no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II, Artigos 182 e 183, estabelecendo a necessária regulamentação das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e implantação do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

⁸⁸ Programa das Nações Unidas, para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), relatório apresentado na abertura do Fórum Mundial Urbano – Vancouver/Canadá. Fonte: Agência Estado – 17/06/06.

⁸⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

Cumprindo o que está estabelecido na Constituição, em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”. Ao se analisar o enunciado da lei e as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, observa-se uma clara preocupação do legislador em harmonizar os fatores econômicos⁹⁰, ambientais e sociais urbanos, onde exatamente essa integração caracterizará a garantia do direito a cidades sustentáveis⁹¹.

Assim, a Política Urbana estabelecida no Estatuto da Cidade dedica-se à aplicação de instrumentos que reduzam os males da urbanização, promovendo o urbanismo⁹² necessário a qualidade de vida nas cidades.

Há de se levar em conta que a política de desenvolvimento urbano sistematizada no Estatuto da Cidade deve ser um processo de melhoria contínua, adequando-se às mudanças (econômicas, sociais e ambientais) geradas pelo adensamento populacional. Nesse sentido, tal missão torna-se comprometida caso não disponha dos recursos humanos e materiais necessários para que as Prefeituras apliquem o que estabelece a lei, lembrando que o Estatuto da Cidade apenas define as diretrizes gerais, cabendo aos municípios a regulamentação dos vários artigos da lei, com os dispositivos necessários para aplicação dos instrumentos de controle e planejamento urbano.

A Política Nacional Urbana, além de ser instrumento eficiente, é ainda um processo contínuo voltado para a melhoria constante da qualidade de vida das nossas cidades. Todavia, a sua eficácia será alcançada apenas se os Municípios estiverem aparelhados para o desempenho das responsabilidades e dos encargos que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhes cometem. (MILARÉ, 2005, p. 707)

⁹⁰ Apesar de a Constituição Federal de 1988 estabelecer a Política urbana no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, os aspectos sociais e ambientais também fazem parte desse conceito e sua análise e aplicação deve ser integrada com os vários outros temas tratados em nossa Carta Maior.

⁹¹ Art. 2º, I, da lei 10.257/01: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

⁹² (...) urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana. (SILVA, 2006, p. 31)

Com base nas palavras de MILARÉ (2005), fica clara a necessidade de investimento nos municípios para que a legislação seja devidamente aplicada, ressaltando que, no caso do planejamento urbano, deverá haver também mudança na cultura política dos gabinetes municipais, visto que a maioria das prefeituras costuma adotar uma postura corretiva com relação aos problemas urbanos, e que a nova legislação vai muito além dessa postura passiva, impondo ações preventivas que controlem e restrinjam o uso da propriedade em prol do bem coletivo e do meio ambiente urbano equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, CF/88). Outra questão que reforça a necessidade da atuação proativa em nossas cidades é que as ações corretivas promovidas pelas Prefeituras geram o “estresse urbano” e prejuízos de toda a monta para os governos e principalmente para a vida cidadina.

Quanto à aplicação do Estatuto da Cidade, cabe ainda realçar a complexidade que envolve as ações de preservação, recuperação e revitalização das áreas urbanas, cuja dinâmica em muito difere do meio ambiente natural. Assim, o processo de melhorias urbanas requer do poder público ações integradas multidisciplinares que ao mesmo tempo criem restrições à ocupação do solo, organizem a circulação e estabeleçam medidas legislativas de respeito à convivência nas cidades, tendo por objetivo básico desenvolver, da melhor maneira possível, o que estabelece a Carta de Atenas, ou seja, dar aos cidadãos condições favoráveis de habitação, trabalho e lazer.⁹³

Feitas estas considerações, pode-se afirmar que depois da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, não há mais como o poder municipal ignorar o direito do cidadão a uma vida digna e ao meio ambiente equilibrado, bem como esse mesmo meio ambiente passou a ser o patrimônio necessário à garantia da vida no planeta, como nos ensina SILVA (1999, p. 818) “[...] a qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida”.

⁹³ As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º.) habitar; 2º.) trabalhar; 3º.) recrear-se. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação” Cf. Le Corbusier, **Princípios de Urbanismo (La Carta de Atenas)**, p. 145-146. In SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 31.

4.2. O Plano Diretor e o desenvolvimento de cidades portuárias sustentáveis

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225 *caput*, define que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Assim, para que esse dever seja cumprido de forma eficaz e harmônica, as ações de defesa do meio ambiente urbano devem ocorrer de maneira integrada entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, bem como planejada com base em princípios e diretrizes bem definidas, para que não ocorram conflitos que prejudiquem o direito da população às *cidades sustentáveis*⁹⁴.

Com o objetivo de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade estabeleceu dezesseis diretrizes gerais para a política urbana, cujo foco é o planejamento do desenvolvimento das cidades, a proteção do meio ambiente e, fundamentalmente, a gestão democrática de todo processo.

Apesar de o Estatuto da Cidade convocar todos os setores da sociedade a participar do processo de planejamento urbano do município, MEDAUAR⁹⁵ (2004), ao analisar as diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade, reafirma a competência precípua da administração pública no exercício da atividade urbanística, coordenando a atuação direta e indireta na propriedade urbana, a fim de direcionar a mesma à sua função social:

O teor dessas diretrizes denota percepções contemporâneas e adequadas do urbanismo e do direito urbanístico associadas a modos renovados de atuação da administração pública, a qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, seja realizando-a diretamente, seja normatizando a atuação de particulares, seja coordenando a cooperação setor público - setor privado. (MEDAUAR, 2004, p.26)

Portanto, é dever do Poder Público Municipal adotar as medidas cabíveis que garantam o planejamento das ações e a aplicação dos instrumentos políticos e jurídicos contidos no Estatuto da Cidade, efetivando uma administração participativa sob a tríade da função social da propriedade, do desenvolvimento urbano e da gestão democrática.

⁹⁴ Art. 2º, I, da lei 10.257/01: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

⁹⁵ MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais**. In: _____ & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

Dentre das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, o plano diretor é hoje o principal instrumento de planejamento urbanístico e sua obrigatoriedade para as cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme art. 182, § 1º. da Constituição Federal de 1988, pretende desenvolver nos municípios uma administração pública voltada para o planejamento de metas que garantam o desenvolvimento urbano sustentável necessário ao bem-estar de seus habitantes. Nesse sentido, o plano diretor deve ser acolhido como instrumento dos direitos estabelecidos em nossa Carta Maior, tais como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado.

Tendo por diretriz garantir o direito a cidades sustentáveis, ao elaborar o plano diretor, deve o município portuário levantar o cenário real das suas diversas áreas geográficas, no que tange à ocupação e uso do solo, equipamentos urbanos existentes, perfil econômico e cultural da população, bem como as possibilidades de desenvolvimento econômico, onde o porto, muitas vezes, é o principal indutor da economia local. Com base nesse estudo preliminar, cabe ao plano diretor redesenhar as áreas geográficas do município, definindo a melhor forma de usar cada espaço, corrigindo assim as questões que comprometam a função social da propriedade, por meio dos instrumentos da política urbana, estabelecidos no capítulo II do Estatuto da Cidade.

Assim, com base nessas informações e na necessária gestão democrática de todo o processo⁹⁶, os coordenadores do plano diretor deverão criar a cidade desejada, sem ignorar a existência do porto e as questões de desenvolvimento regional, ordenando assim o pleno desenvolvimento das diversas áreas do município, a fim de reduzir, ou mesmo eliminar, os conflitos ambientais, sociais e econômicos. Uma visão recíproca também deve ser adotada pelo porto ao elaborar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ.

⁹⁶ Art. 43 da Lei 10.257/2001 – “Para se garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos, colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências públicas e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

Além das questões já levantadas, a construção do plano diretor deve estar também vinculada aos outros instrumentos de governança municipal, tais como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do município, visto que, sem esse elo de ligação, podemos ter um plano técnico perfeito, mas inexecutável em termos do orçamento municipal. SILVA⁹⁷ (2006, p.148) destaca que “A principal virtude de qualquer plano está na sua executibilidade e viabilidade. Um plano que não seja executível é pior que a falta de um plano, porque gera custos sem resultado”.

Somado à criação de um plano diretor que seja viável, cabe ainda criar instrumentos de controle público que promovam fiscalização, autorizações e licenças de obras dentro das regras estabelecidas. Assim, em parceria com o plano diretor, devemos desenvolver códigos de edificações e de posturas que garantam a eficácia das diretrizes de desenvolvimento do município.

Nas últimas décadas, devido a vários fatores, entre eles o tempo decorrido sem investimento municipal e o abandono dos armazéns e imóveis ligados ao comércio portuário, ocorreu uma conseqüente desvalorização dos imóveis localizados nas áreas antigas da cidade, próximas ao porto, ou mesmo uma especulação imobiliária camuflada, pois trata-se de uma área nobre, próxima à frente d'água (*waterfront*), que no caso de uma revitalização sofrerá uma supervalorização do metro quadrado. Independente das condições e intenções dos proprietários, não há como ignorar que os vários imóveis ociosos não estão cumprindo a função social da propriedade garantida constitucionalmente e precisam de uma destinação urgentemente.

Devido a esse problema, a maioria dos antigos centros urbanos portuários se tornou um local propício para ocupação e circulação de uma população de baixa renda, desenvolvimento de comércio ambulante, por vezes ilegal, circulação de delinquentes e abrigo de uma população “sem teto”, que vive da caridade dos transeuntes e das sobras do comércio local, acelerando assim o processo de degradação desse meio ambiente urbano.

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. pág.148

SAULE JR⁹⁸ (2002, p. 81), ao analisar a importância de o plano diretor priorizar a população marginalizada e excluída das ações do Poder Público, afirma:

A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município no plano diretor, que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.

Assim, não deve o administrador municipal, ao mapear a população marginalizada das cidades, se ater apenas à população que vive nas periferias, onde a falta de investimento municipal e equipamentos urbanos é mais evidente. Ao priorizar as ações que resultarão do plano diretor, o mesmo deve considerar também a população que habita as áreas centrais portuárias, muitas vezes marginalizada e longe dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Outra questão a ser observada é que em muitos planos diretores existe uma tendência à expansão horizontal das cidades, criando-se Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – em áreas de proteção ambiental ou áreas rurais, sendo essa uma solução tacanha, no sentido de solucionar a ocupação irregular comum na periferia das cidades. Pela falta de visão integrada da cidade, às vezes, o administrador municipal deixa de enxergar a possibilidade de incentivar a população, que vive em condições precárias na periferia, a ocupar as áreas ociosas localizadas nas regiões centrais da cidade, onde o investimento em infra-estrutura é significativamente menor que nas áreas periféricas, que normalmente não dispõem de redes de água, esgoto, luz e transporte urbano.

Portanto, ao elaborar o plano diretor, faz-se necessário vislumbrar novas possibilidades de reocupação das regiões centrais, aplicando assim os instrumentos políticos e jurídicos estabelecidos no Estatuto da Cidade, a fim de incentivar a recuperação, proteção e preservação dessas áreas, e ainda desenvolver economicamente a população muitas vezes marginalizada que habita esses locais, criando, por meio de atividades econômicas

⁹⁸ SAULE JR, Nelson. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática**. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 81.

comerciais, culturais e turísticas⁹⁹, uma potencial fonte de renda ainda pouco explorada pela população.

Por fim, cabe esclarecer que o plano diretor, mais que um instrumento, é um processo contínuo de planejamento, visto que a dinâmica urbana se renova a cada dia. Assim, é necessário que o plano diretor seja atualizado, sempre que o contexto regional assim o exigir, para que as decisões do poder público reflitam em benefícios de uma cidade mais humana e segura.

Com base neste estudo, pode-se concluir que a construção de um plano diretor eficiente e eficaz é sustentada pelo conhecimento apurado da realidade urbana e portuária, bem como comprometida com soluções integradas, num projeto porto-cidade que respeite os direitos e garantias dos cidadãos, equilibrando questões sociais, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

⁹⁹ Observa-se na população que habita ou utiliza as áreas centrais e os centros históricos das cidades uma vocação para o comércio. Assim, cabe ao Poder Público apenas incentivar essa população, direcionando-a para a venda de produtos e serviços ligados à cultura local, ou seja, artesanato, comidas típicas, música popular. Portanto, não basta apenas reprimir o comércio ilegal de produtos piratas, devem-se abrir novas possibilidades para que essa população tire o sustento necessário para ter condições dignas de sobrevivência.

4.3. Os instrumentos da política urbana para recuperação de áreas degradadas

Com relação ao Direito de Construir e à intervenção no uso e ocupação da propriedade, o Estatuto da Cidade relaciona vários institutos jurídicos e políticos, em sua maioria já conhecidos pela lei brasileira, mas que, devido à sua relevância no processo de desenvolvimento sustentável das cidades e no planejamento urbano, apresenta um capítulo específico na lei. Em relação à recuperação de áreas degradadas e a uma possível integração porto-cidade, cabe destacar os institutos abaixo relacionados.

4.3.1. O direito de superfície

A aplicação do direito de superfície, estabelecido nos arts. 21 a 24 do Estatuto da Cidade, revela-se importante para a política urbana moderna, pois visa a conduzir a propriedade imobiliária subutilizada, não utilizada ou utilizada inadequadamente, à função social definida no plano diretor.

Para o desenvolvimento da propriedade, uma das grandes utilidades do direito de superfície é possibilitar o acesso a terrenos, sem que para isso seja necessária a aquisição da propriedade, cuja onerosidade por vezes impossibilita tal transação. Portanto, os benefícios desse instituto poderão atender à população carente ou ao pequeno investidor, que muitas vezes tem interesse em usar o imóvel, mas não possui recursos para adquirir a propriedade.

Cabe realçar que o instituto do direito de superfície não se restringe apenas a terrenos não edificados, tal direito também abrange a manutenção de edificações existentes. Assim, o interessado em desenvolver a propriedade poderá firmar um contrato com o proprietário do terreno, a fim de ter o “direito de utilização do solo para construir ou manter uma edificação”¹⁰⁰, conforme nos esclarece ALMEIDA¹⁰¹ (2004, p. 168):

¹⁰⁰ OSORIO, Letícia Marques. **Direito de Superfície**. In: _____. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 178.

¹⁰¹ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Dos Instrumentos da Política Urbana**. In: MEDAUAR, Odete & _____. (Coordenação). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

O direito de superfície previsto por esta Lei tem por objeto o *terreno urbano*. A referência *terreno*, entretanto, não quer dizer que tal direito apenas se possa construir sobre área não edificada. Ocorre que se inclui no conceito jurídico de *superfície*, a partir da tradição romanista, tudo que é edificado sobre o solo. (grifo do autor)

Tem-se observado em vários centros históricos urbano-portuários imóveis em avançado estado de deterioração, ou seja, sem telhados e com áreas já demolidas. Há também de se notar que os mesmos se localizam em pontos privilegiados e de grande interesse comercial e cultural. Assim, o instituto do Direito de Superfície pode ser aplicado na recuperação e manutenção desses prédios, tornando-se, nesse caso, um elo de ligação entre o interessado no restauro e utilização do imóvel para fins comerciais ou culturais e o proprietário que, apesar de não querer vendê-lo, também não tem recursos ou interesse de utilizá-lo, devido às condições precárias e às restrições impostas pela Poder Público.

Para o superficiário a vantagem é clara, visto que o mesmo terá o direito real de uso e gozo da propriedade, por um custo significativamente inferior à aquisição do imóvel. Para o proprietário do solo, conforme aponta DI PIETRO¹⁰² (2002, p.187), também cabe uma série de vantagens:

- a) permitir o cumprimento da função social de sua propriedade, escapando às sanções previstas no art. 183, § 4º, da Constituição;
- b) permitir o recebimento da importância estipulada onerosamente, como permite o art. 21, § 2º, do Estatuto da Cidade;
- c) a possibilidade de onerar apenas parte do terreno que esteja inadequadamente utilizada;
- d) a possibilidade de estipular a responsabilidade do superficiário pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade, conforme o art. 21, § 3º;

¹⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito de Superfície**. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (Coordenação). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 187.

- e) a aquisição, ao término do direito de superfície, do pleno domínio do terreno, com as acessões benfeitorias introduzidas pelo superficiário, independente da indenização (art. 24).

Por esses motivos, pode se afirmar que o Direito de Superfície vem a dinamizar o processo de recuperação das áreas urbanas portuárias degradadas, criando-se uma nova possibilidade de atingir a função social da propriedade, por meio de um sistema em que ganham o proprietário do solo, o superficiário, o município e a preservação do meio ambiente urbano, sendo assim mais uma via para atingir o direito a *idades sustentáveis*.

4.3.2. O direito de preempção

Introduzido pela primeira vez na legislação urbanística brasileira, o direito de preempção é um instrumento jurídico de grande valia para a proteção de áreas urbanas, visto que o mesmo possibilita o direito de preferência às prefeituras na aquisição de imóveis a serem alienados onerosamente entre particulares.

Assim, de acordo com as prioridades e metas da política urbana traçadas para o município, poderão ser fixadas áreas onde o proprietário, antes de dispor de seu imóvel para alienação onerosa entre particulares, deverá notificar a Prefeitura, para que, caso haja interesse, o imóvel passe para o patrimônio do município (art. 27, Lei 10.257/2001).

Cabe à lei municipal, além de definir as áreas sujeitas ao direito de preempção, estabelecer também o prazo durante o qual o proprietário do imóvel urbano deve oferecê-lo ao município, sendo que esse prazo não pode ultrapassar 5 (cinco) anos e é renovável a partir de 1 (um) ano após o decurso do prazo inicial de vigência (art. 25, § 1º, Lei 10.257/2001).

Via de regra o município deverá adquirir o imóvel em igualdade de preço e condições de pagamento da proposta apresentada pelo proprietário, sendo de suma importância para a eficácia do direito de preempção que o mesmo estabeleça uma reserva orçamentária para esse fim, pois se no prazo de 30 (trinta) dias não manifestar o interesse em comprá-lo, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros (art. 27, § 3º, Lei 10.257/2001).

4.3.3. A outorga onerosa e a transferência do Direito de Construir

Em dezembro de 1976, com a aprovação da Carta do Embu, ocorreram os primeiros avanços conceituais em torno da noção de solo criado, possibilitando assim a outorga onerosa do Direito de Construir, cujo objetivo é compensar e/ou reparar o impacto negativo que uma construção fora dos limites estabelecidos traz à coletividade. Essa questão fica expressamente clara quando a carta define que “o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional”¹⁰³.

Portanto, o potencial de exploração construtivo de uma propriedade urbana deve estar sempre vinculado à existência ou criação de uma infra-estrutura pública adequada, a fim de absorver o novo empreendimento, sem prejuízo da qualidade de vida da coletividade, ou seja, sem que o empreendimento gere impactos de vizinhanças negativos.

Dentro desse entendimento, no *solo criado* ocorre uma separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, sendo que, por meio da estipulação de novos limites construtivos onerosos, a lei faculta o direito de uso, gozo e disponibilidade de um novo potencial construtivo para a propriedade, desde que ocorram as devidas compensações urbanísticas.

Nesse sentido, o *solo criado* dependerá da definição do coeficiente de aproveitamento básico, estipulado pelo plano diretor ou lei municipal, passando a existir quando esse limite for ultrapassado, nos termos da lei. A outorga onerosa do Direito de Construir é uma consequência do estabelecimento do instituto do *solo criado*, e o exercício desse direito passa a ter valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, tratando-se de um ônus e não de um tributo, como foi claramente definido na Carta do Embu.

Conforme art. 31 do Estatuto da Cidade, os recursos da outorga onerosa só podem ser aplicados em:

- a) regularização fundiária;

¹⁰³ O solo criado/CARTA DO EMBU. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), 1977.

- b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- c) constituição de reserva fundiária;
- d) ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- e) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- g) criação de áreas de conservação ou de proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- h) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Dentro desse mesmo conceito, o estatuto da cidade coloca ainda à disposição do município a transferência do Direito de Construir, que permite ao proprietário alienar, mediante escritura pública, ou transferir para outra propriedade, a área potencial ou hipotética, que poderia ser construída no seu lote, caso seu imóvel não sofresse restrições especiais impostas pelo Poder Público, como é o caso do tombamento.

Assim, por meio desse instituto, o Poder Público poderá atender tanto ao proprietário interessado em construir além dos limites definidos pela lei municipal, como compensará o proprietário penalizado pelas restrições impostas pela preservação, que normalmente necessita de apoio e investimento para manutenção de sua propriedade.

ROLNIK¹⁰⁴ (2002) nos revela questões práticas que podem comprometer a aplicação do instituto da transferência do Direito de Construir e que devem ser levadas em conta ao elaborar o plano Diretor:

¹⁰⁴ ROLNIK, Raquel. **Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir**. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

Em primeiro lugar, no caso de edifícios de interesse para preservação, a maior parte se localiza no centro histórico das cidades e muitas vezes, não dispõe de potencial a ser transferido (o coeficiente de aproveitamento real já é superior ao permitido pela legislação). Em segundo lugar, o mecanismo não contempla os custos de manutenção de imóveis, que pode até ultrapassar as “perdas” impostas pelo impedimento da plena utilização do potencial construtivo atribuído pela legislação vigente. Há ainda a questão da excessiva regulamentação das transferências que já foram efetuadas, particularmente limitações impostas ao imóvel receptor (por exemplo, embora haja disponibilidade de transferência, o imóvel receptor está limitado a um coeficiente de aproveitamento máximo). (ROLNIK, 2002, p. 212-213)

Assim, antes de prever no plano diretor a outorga onerosa e a transferência do Direito de Construir, com o objetivo de implementar as ações estabelecidas no art. 31 do Estatuto da Cidade, é imprescindível um estudo de viabilidade desses institutos de acordo com realidade das cidades. Como apontado por ROLNIK (2002), evita-se criar um dispositivo *nati morto* na legislação municipal.

4.3.4. As operações urbanas consorciadas

O Estatuto da Cidade considera as operações urbanas consorciadas como o “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (art. 32, § 1º).

Trata-se de um instrumento de grande aceitação no meio urbanístico, pois possibilita melhorias sociais e valorização ambiental por meio da parceria público-privada, estimulando nesse sentido um planejamento estratégico das intervenções urbanas, mediadas pela ampla negociação entre os diversos agentes públicos, empreendedores privados e a sociedade civil.¹⁰⁵

Nos termos do artigo 32, § 2º do Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas permitem modificar os índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alterações das normas edilícias, bem como possibilita regularizar

¹⁰⁵ LOMAR, Paulo José Villela. **Operação Urbana Consorciada**. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (Coordenação). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 249.

construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. No entanto, tal instrumento não deve servir aos interesses arrecadatórios das prefeituras, nem aos interesses dos especuladores imobiliários, visto que a lei deixa claros os objetivos de sua aplicação.

SANTOS¹⁰⁶ (2004, p. 217) expressa bem a questão de aplicar os institutos do Estatuto da Cidade na proteção ambiental ao afirmar:

O Estatuto dá tratamento privilegiado à questão ambiental. Vários são os dispositivos que fazem referência à preservação do meio ambiente, demonstrando que o desenvolvimento urbano pode ser com ele conciliado. Assim, não se trata de edificar e urbanizar a qualquer preço, mas de transformar a paisagem urbana levando em consideração a necessidade de manter o padrão ambiental existente.

Assim, as operações urbanas consorciadas devem atingir a recuperação de áreas degradadas, adequando os equipamentos urbanos e edificações às novas tecnologias da construção civil, sendo que o planejamento das intervenções deve ter como linha mestra atingir as melhorias sociais e ambientais.

Nesse sentido, ao serem estabelecidas no plano diretor, é importante que as operações urbanas consorciadas atendam aos requisitos mínimos expressos no art. 33 do Estatuto da Cidade¹⁰⁷, não deixando nenhuma dúvida com relação à sua finalidade e aos reflexos positivos para o município e para a população diretamente afetada.

¹⁰⁶ SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Dos Instrumentos da Política Urbana**. In: MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). São Paulo. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

¹⁰⁷ Estatuto da Cidade, Art. 33 - Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
 - II – programa básico de ocupação da área;
 - III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
 - IV – finalidades da operação;
 - V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
 - VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
 - VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
- § 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.
- § 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

4.3.5. O Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV

Dentre os vários dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, cabe ainda destacar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), visto tratar-se de um instituto ainda pouco conhecido e aplicado nos municípios brasileiros que, no entanto, mostra-se fundamental para a prevenção de um potencial desequilíbrio urbano-ambiental causado por um empreendimento ou atividade urbana.

O EIV é um instituto estabelecido no Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana, Seção XII, artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade, e depende de lei municipal que defina os empreendimentos e atividades privadas ou públicas que merecerão sua aplicação. Estabelecida a lei, os empreendimentos e atividades nela relacionados estarão condicionados ao estudo dos efeitos positivos e negativos que os mesmos possam causar à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, e somente após análise e aprovação do EIV serão autorizadas as licenças de Construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.

De acordo com o artigo 37 do Estatuto da Cidade, o EIV deverá analisar, no mínimo, as seguintes questões:

- a) o adensamento populacional;
- b) os equipamentos urbanos e comunitários;
- c) o uso e ocupação do solo;
- d) a valorização imobiliária;
- e) a geração de tráfego e demanda por transporte público;
- f) a ventilação e iluminação;
- g) a paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Respeitando-se o que estabelece a lei, *este conteúdo é mínimo*¹⁰⁸, deve-se ainda atentar às particularidades locais e regionais, complementando os quesitos a serem analisados, como, por exemplo, a geração de lixo, poluição do ar, sonora. Ainda com relação ao conteúdo estabelecido na lei, TOBA¹⁰⁹ (2004, p. 235) nos alerta:

Em síntese, os conteúdos mínimos definidos pela lei para implementação do estudo prévio de impacto de vizinhança não podem perder de vista os objetivos fundamentais do instituto – quais sejam, os de prevenir os efeitos negativos do empreendimento.

Pode parecer óbvio o que nos alerta TOBA (2004), mas a cultura desenvolvimentista apreciada na maioria dos municípios brasileiros privilegia apenas os efeitos positivos que um empreendimento ou atividade podem trazer à população, como por exemplo, o aumento da taxa de emprego, o desenvolvimento do comércio, o acesso a novos serviços, ignorando as seqüelas que o novo empreendimento pode causar à vizinhança e ao meio ambiente.

Por outro lado, apesar de os aspectos negativos merecerem a devida atenção no EIV, não há também como ignorar que o processo de adensamento populacional gera déficit habitacional, de trabalho e de lazer. Assim, torna-se imprescindível uma análise apurada da relação risco-benefício envolvida na implantação do empreendimento ou atividade impactante à vizinhança imediata e à vida urbana, devendo prevalecer o bom senso e a melhor solução para a comunidade e o meio ambiente.

CANEPA¹¹⁰ (2007, p. 227) aponta essa questão, ao analisar o desafio da aplicabilidade do EIV em nossas cidades:

¹⁰⁸ “Exemplificativamente, sugere-se que as atividades urbanas causadoras de (a) poluição visual, (b) poluição sonora, e (c) as estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos urbanos de (a) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, (b) condomínios, contendo um número de economias que geram impactos, dependendo da cidade e (c) hipermercados e *shopping centers*, além das mudanças de zoneamento, sejam identificadas na Lei Municipal como sujeitas ao EIV, na hipótese da legislação municipal não exigir EIA para as mesmas; as operações urbanas consorciadas devem ter EIV, por força do que dispõe o art. 33, V, do Estatuto da Cidade.” PRESTES (2005, p. 241)

¹⁰⁹ TOBA, Marcos Maurício. **Dos Instrumentos da política Urbana.** In: MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). São Paulo. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

¹¹⁰ CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis – O município como Locus da Sustentabilidade.** São Paulo: RCS Editora, 2007.

O grande desafio, entretanto, é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando não só a sua vizinhança imediata, mas também o conjunto da população. Pois muitos empreendimentos (aliás, qualquer empreendimento) causam impactos, mas são também fundamentais para o funcionamento da cidade.

Ainda com relação aos efeitos negativos, cabe ao empreendedor apresentar no EIV medidas compensatórias que minimizem os impactos na vizinhança. Esse procedimento poderá reforçar os efeitos positivos numa avaliação conclusiva, com relação à aprovação do empreendimento.

Portanto, para aplicar adequadamente o EIV, faz-se necessária uma visão sistêmica e completa da cidade, pois o excesso de restrições em determinadas áreas pode tanto inibir como segregar para a periferia os empreendimentos e atividades fundamentais para o funcionamento da cidade, locais esses, por vezes, com piores condições de acesso e infraestrutura, prejudicando uma população de baixa renda, que não possui voz ou mesmo conhecimento dos prejuízos ambientais que poderão ser gerados com o novo empreendimento.

Embora não seja mencionado no Estatuto da Cidade, assim como o EIA- RIMA¹¹¹, o EIV deve conter um Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, que, a partir das conclusões do EIV, declarará os impactos ambientais potenciais que o novo empreendimento causará à vizinhança imediata e na sua área de influência. No entanto, cabe ainda destacar o art. 38. do Estatuto da Cidade que prescreve: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”, visto que este último é muito mais abrangente¹¹².

¹¹¹ Usado com frequência nos procedimentos licenciatórios do IBAMA e dos órgãos estaduais de Meio Ambiente, o EIA-RIMA tem sido adotado também por alguns municípios em obediência à resolução CONAMA 237/97, que reformulou o sistema de licenciamento ambiental no país e abriu espaço para o exercício licenciatório do Município. Em síntese, os requisitos básicos são: a existência de um órgão ambiental na estrutura organizacional da Administração Pública local, um Conselho de Meio Ambiente com função deliberativa, um quadro técnico disponível (próprio ou contratado), entes estes que estariam articulados num Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, criado por lei. (MILARÉ, 2005, p. 713).

¹¹² Vanêsa Buzelato Prestes (2005, p. 241) defende a idéia de compatibilização entre o EIA e o EIV: “O Estatuto da Cidade criou o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que não se confunde com o EIA e não o dispensa. Contudo, ambos são instrumentos de gestão que precisam ser compatibilizados. Sendo o Município licenciador ambiental e exigindo o EIA para o empreendimento ou a atividade respectiva, não cabe também a exigência do EIV. No termo de referência do EIA deve constar os estudos que seriam exigidos para o EIV.”

Seguindo os mesmos procedimentos do EIA-RIMA, o parágrafo único do Art. 36 do Estatuto da Cidade estabelece o Princípio da Publicidade para os documentos integrantes do EIV, que deverão ficar disponíveis para consulta pública. Com relação a esse tema, MILARÉ (2005, p. 714) prevê:

O EIVI-RIVI está destinado a suscitar interesse crescente da população e, com certeza, será um fator poderoso para mobilizar a comunidade e desencadear a participação democrática desejada pelo Estatuto da Cidade. Aliás, a Política Urbana, por ser de alto interesse da *polis*, é um espaço aberto para a cidadania participativa. Da proposta do empreendimento, passando pela audiência pública, até a decisão final, há um caminho longo e cheio de percalços a seguir.

Apesar do EIV não exigir textualmente audiência pública, tal questão encontra-se explicitada no inciso XIII do artigo 2º. do Estatuto da Cidade, sendo essa uma diretriz a ser aplicada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos.

4.4. A Agenda 21 e a Cidade Sustentável

Um dos instrumentos de grande relevância para o desenvolvimento e planejamento das cidades sustentáveis é a Agenda 21¹¹³, um documento que nasceu da 2ª. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – ECO 92, realizada no Rio de Janeiro. Segundo o Ministério do Meio Ambiente – MMA¹¹⁴:

A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana tem impacto no meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando todas as suas ações propostas.

Sem dúvida alguma, é muito importante que ocorra uma sinergia entre os vários níveis de ação da Agenda 21, entretanto, é no nível municipal ou local que ocorrerão as efetivas alterações que mudarão o rumo do processo de degradação em nosso planeta. Analisando-se os problemas de poluição, desmatamento e degradação ambiental, podemos observar que o meio empresarial e a agro-industrial – antigos “vilões” do meio ambiente – foram obrigados a se adequarem às normas de preservação ambiental, seja por meio de lei ou por imposição do próprio mercado. Pode-se afirmar que hoje, os principais problemas ambientais são gerados localmente pela falta de infra-estrutura urbana e pela produção de lixo sem o devido tratamento ou reciclagem. Portanto, quando buscamos um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, os municípios passam a ser um dos principais protagonistas das ações de sustentabilidade.

Segundo o MMA, a elaboração da Agenda 21 deve envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazos. Logo, a Agenda 21 é um processo de planejamento e ação participativos, onde o principal beneficiário dos resultados de um meio ambiente equilibrado será a própria comunidade.

¹¹³ A Agenda 21 é composta de 40 capítulos, onde no capítulo 1 – dedicado ao preâmbulo – são tratadas as seguintes questões: Seção I: Dimensões Sociais e Econômicas (Capítulos 2 a 8); Seção II – Conservação e Manejo de Recursos para o Desenvolvimento (Capítulos 9 a 22); Seção III – Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais (capítulos 23 a 32) e Seção IV – Meios de Implementação (Capítulos 33 a 40).

¹¹⁴ Informações obtidas no sítio do Ministério do Meio Ambiente. <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idestrutura=18&idconteudo=597>. Acessado em 11/12/2007

No processo de construção da Agenda 21, cabe ao Poder Público dar a base de sustentação de todo o programa de implementação, promovendo as audiências públicas, consolidando o planejamento e incorporando nas políticas públicas os meios que facilitarão a participação da comunidade no desenvolvimento das ações em prol das cidades sustentáveis. Existe a possibilidade da sociedade organizada ou mesmo Organizações Não Governamentais – ONG assumirem o papel de organizadores e facilitadores da Agenda 21, entretanto, sempre existirá uma dependência dos governos para que as ações da agenda sejam efetivamente implementadas. Portanto, a comunhão do Poder Público e sociedade, no planejamento e ações da Agenda 21, agilizará os processos de mudanças necessárias à proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Assim, o MMA impõe aos governos o compromisso e a responsabilidade de dar o impulso necessário ao processo de implementação da Agenda 21 em todos os níveis e estabeleceu como questões estratégicas:

- a) a construção de cidades sustentáveis;
- b) a geração de emprego e renda;
- c) a diminuição das disparidades regionais e inter-pessoais de renda;
- d) as mudanças nos padrões de produção e consumo;
- e) a adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

Observa-se assim que, os objetivos da Agenda 21 vão muito além das questões ligadas a preservação e conservação da natureza. O enfoque do processo do planejamento e ação dá lugar a uma sustentabilidade ampliada, unindo as questões ambientais e sociais, ou seja, busca gerar ações sócio-ambientais que enfrentem ao mesmo tempo a degradação ambiental e a redução da pobreza.

Na opinião da urbanista Silvia de Castro Bacellar do Carmo¹¹⁵:

Realizar uma Agenda 21 Local é muito mais do que formular um documento repleto de diretrizes e metas para um prazo específico. Antes de tudo, deve-se compreender que uma Agenda 21 Local é um processo. Tem um início e várias etapas, mas não tem um final, pois é dinâmica como a própria cidade que a realiza e para quem se destina [...] A construção da cidade ideal, onde se busca sanar as dificuldades e responder aos anseios de seus habitantes, necessariamente deve agregar em seu planejamento o maior número possível dos membros da comunidade.

Portanto, o grande desafio da agenda 21 é a educação para a sustentabilidade, por meio da disseminação e intercâmbio de informações e experiências, visto que sem a participação efetiva da comunidade o processo de formação da Agenda 21 não será legítimo, correndo o risco de se tornar mais um plano de gaveta ou mesmo instrumento inócuo de promoção política.

¹¹⁵ O GRANDE CONDOMÍNIO SANTISTA. Jornal A Tribuna de 05/11/2007, pág. D-2.

4.5. A Agenda 21 Local e a Agenda Portuária Ambiental

Ao tratar do tema cidade portuária sustentável, onde a integração porto-cidade faz-se necessária para que se desenvolvam as ações de sustentabilidade, deve-se levar em conta a possibilidade de se integrar as agendas 21 local e a portuária ambiental, visto a similaridade de objetivos que envolve ambos os documentos.

Obviamente, existem temas sócio-ambientais específicos para o porto ou para a cidade, no entanto, apesar de específicos podem refletir na qualidade ambiental do meio em que encontram inseridos. Assim, por exemplo, o problema de saneamento básico das moradias irregulares é municipal, todavia pode refletir na qualidade da água do estuário, onde o porto se encontra instalado, podendo gerar doenças aos trabalhadores portuários. Ao mesmo tempo, a falta de cumprimento das leis que tratam do derramamento de óleo no mar, por parte das embarcações que freqüentam o porto, é um problema portuário, entretanto afetará a pesca e a balneabilidade das praias que pertencem ao município.

Portanto, caso não se integre as ações das agendas 21 locais e portuárias ambiental, correm se o risco de que ações isoladas, apesar de eficientes, não sejam eficazes no sentido de se atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O MMA nos coloca que a Agenda 21 é um dos “principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão do estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até um bairro, uma escola”. Se a Agenda 21, para ser efetiva, deve englobar a mobilização e gestão de até a menor unidade em que ocorra a interação do homem com o meio ambiente, o que se dirá de um complexo portuário, cujos impactos incidem diretamente na economia e meio ambiente do município. Assim, uma Agenda 21 de uma cidade portuária que ignore o seu porto será incompleta e ineficaz.

Caso não seja possível adotar uma agenda única para o porto e a cidade, no mínimo ambas poderão se comunicar por meio de quadros temáticos e indicadores de desempenho comuns, sendo necessária a articulação dos projetos e programas, para que não conflitem e

sim se complementem em prol do objetivo maior: O desenvolvimento de uma cidade portuária sustentável.

Nas palavras de PORTO (2007, p. 168):

O grande desafio hoje da atividade portuária é promover o seu desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente [...] Nesse sentido, a atividade ali presente deve ser possuída de uma lógica de planejamento e implantação de suas estruturas que contenham de modo efetivo e eficaz parâmetros de ajustes aos aspectos naturais locais, com proteção e gestão ambiental.

Portanto, para que uma agenda ambiental seja efetiva, faz necessária essa adequação a realidade local, sem a limitação de fronteiras, normalmente criadas pela Administração Pública. O meio ambiente, principalmente o local, não deve ter fronteiras e uma agenda ambiental que ignore esses parâmetros de ajuste aos aspectos naturais locais não estará em sintonia com os princípios de proteção do meio ambiente, cuja base é holística.

CONCLUSÕES

A legislação urbanística, impulsionada pelo Estatuto da Cidade, dispõe hoje de uma série de instrumentos que, se aplicados adequadamente, poderão refletir positivamente na recuperação das áreas urbano-portuárias degradadas, criando espaços favoráveis à integração porto-cidade. O sucesso de sua aplicação dependerá da mobilização das lideranças municipais, portuárias, comunitárias, empresariais, ONGs, enfim, todos os interessados em participar do desenvolvimento de uma cidade portuária sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se como garantia do direito às cidades sustentáveis o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹¹⁶. Para a cidade portuária, esses direitos dificilmente serão atingidos sem a integração porto-cidade, pois – como exposto nos capítulos desta dissertação – os impactos de vizinhança urbano-portuários são significativos.

A legislação ambiental teve significativos avanços a partir do estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que também influenciou as leis urbanísticas e portuárias. Assim, nos últimos 25 anos, foram estabelecidos vários instrumentos políticos e jurídicos para planejamento e gestão do meio ambiente, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável.

Em 1988, no mesmo ano em que a zona costeira foi declarada patrimônio nacional pela Constituição Federal¹¹⁷, foi promulgada a lei nº. 7.661/88, que estabeleceu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, cujo objetivo é contribuir para elevar a qualidade de vida da população que habita o litoral e proteger o patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, indo assim – juridicamente – ao encontro do direito às cidades sustentáveis. Como pontos positivos dessa lei, temos o zoneamento ambiental, que dá visibilidade aos problemas de urbanização e à degradação ambiental gerada pela atividade portuária, bem como cria as condições necessárias para implementação da Agenda Ambiental Portuária e uma Agenda 21 local. Cabe destacar que a eficácia do gerenciamento costeiro dependerá da participação intensiva dos estados e municípios, e de um sistema de monitoramento eficiente, haja vista que a dinâmica de degradação ambiental litorânea é acelerada, principalmente nas periferias das grandes cidades, nas áreas estuarinas e próximas aos portos marítimos.

¹¹⁶ Art. 2º, inc. I da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

¹¹⁷ Art. 225, § 4º. da Constituição Federal de 1988.

Portanto, para que esse instrumento seja realmente útil na construção de uma cidade portuária sustentável, será necessária intensa participação de todos os segmentos da sociedade urbana e portuária, pois seu resultado final estabelecerá os parâmetros restritivos ao uso e ocupação do solo, questões essas que podem gerar conflitos numa política de desenvolvimento econômico. Dessa forma, é muito importante que se desenvolva um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro participativo e que esse sirva de base para influenciar os Planos Estadual e Nacional que, apesar de serem hierarquicamente superiores, dentro do princípio de participação democrática, permitem tal acesso. No que tange à Agenda Ambiental Portuária, essa deve contemplar, em suas discussões temáticas, a integração portuária, bem como a integração dessa com a Agenda 21 local, a fim de que haja sinergia nas ações e resultados dos compromissos assumidos perante a sociedade.

Observando-se a legislação portuária, a Lei dos Portos de 1993 abriu a inédita e garantida possibilidade de participação do Poder Público Municipal nas decisões do porto organizado, como membro do Conselho de Autoridade Portuária - CAP. Trata-se de uma importante oportunidade para o município promover a sua integração com o porto, bem como a gestão ambiental compartilhada. Dentre os instrumentos de planejamento mais importantes definidos na Lei dos Portos, encontra-se o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ. A participação municipal na aprovação desse plano – garantida pela lei – é de fundamental importância para atingir os objetivos de uma cidade portuária sustentável, já que o mesmo define o uso das áreas de arrendamento e a expansão portuária, questões que afetam diretamente a qualidade ambiental nos municípios.

No que se refere à legislação urbanística, em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, foram estabelecidos vários instrumentos da política urbana que incentivam o planejamento urbano e possibilitam a recuperação das áreas urbano-portuárias degradadas. Assim, em se tratando das cidades portuárias sustentáveis, o desenvolvimento de um plano diretor que realmente represente avanços nas relações sócio-ambientais é básico para o município, ressaltando que o mesmo deverá reduzir os impactos ambientais do porto, harmonizando-se com o PDZ.

Analisando-se esse arcabouço jurídico, que ao mesmo tempo cria restrições ambientais e oferece os instrumentos de gestão urbana e portuária, conclui-se que a base legal para conquistar uma cidade portuária sustentável encontra-se estabelecida sobre os seguintes pilares:

- a) *o Zoneamento ambiental integrado*, definido regionalmente pelo Zoneamento costeiro e localmente pelo plano diretor e pelo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do porto – PDZ;
- b) *os Instrumentos da Política urbana e portuária*, apresentados nesta dissertação;
- c) *os Instrumentos de Gestão ambiental*, representados pelas agendas ambiental portuária e 21 local;
- d) *a gestão democrática*.

Há a destacar que a legislação estabelecida é apenas o marco inicial de um processo que pode levar anos para ser implementado, pois dependerá de políticas públicas consistentes, no sentido de aplicar as chamadas medidas de efetividade da lei. No entanto, algumas ações podem e devem ser adotadas de imediato, pois acelerarão o processo de aplicação da lei. A primeira seria a criação de secretarias especiais para o trato das questões relacionadas ao porto e à cidade. Essa estrutura deve ser criada tanto nas Prefeituras como na diretoria da Autoridade Portuária. Uma segunda medida seria a criação de centros de excelência para desenvolvimento e implantação dos instrumentos de planejamento e gestão definidos na legislação, haja vista que a dinâmica dos impactos ambientais nas cidades portuárias envolve várias áreas do conhecimento, por exemplo: Direito, Biologia, Engenharia, Ciências Sociais, Geografia. Por fim, deve-se estabelecer canais de comunicação que possibilitem a participação da sociedade na solução dos problemas ambientais, visto que a gestão democrática será fundamental para consolidar o processo de sustentabilidade, essencial para atingir a sadia qualidade de vida nas cidades portuárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Dos Instrumentos da Política Urbana**. In: MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 168.

BAUDOIN, Thierry. In **Cidades e portos: os espaços da globalização**. SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe (Org.)—Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis – O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS Editora, 2007. p. 227.

CUNHA, Icaro A. da. Fronteiras da Gestão: Conflitos Ambientais das Atividades Portuárias. *Rev. Adm. Pública*, vol 40, No. 6. Rio de Janeiro: Nov./Dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/05.pdf>> acessado em 08/12/2007.

DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (Coordenação). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 187.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito de Superfície**. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (Coordenação). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 187.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002. GIUSEPPE, Diana Di. Operações urbanas consorciadas. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001.

GIBERTONI, Carla Adriana C. **Teoria e Prática do Direito Marítimo**. São Paulo: 2000. Disponível em <<http://www.mvicente.adv.br>> acessado em 09/10/2007

GITAHY, Maria Lucia Caira. **Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana** – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1992. – (prismas), p. 24.

GONÇALVES, Alcindo. **Desenvolvimento econômico da Baixada Santista**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006, p. 69 - 84.

LOMAR, Paulo José Villela. **Operação Urbana Consorciada**. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (Coordenação). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 249.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 178.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais**. In: _____. & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). São Paulo. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 26.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 212.

_____. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 622.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p.717.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do litoral Brasileiro**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1999. p. 32 - 174.

MOREIRA, Antônio Claudio M. L. A administração municipal paulistana e a questão dos impactos ambientais. *Sinopses*, n. 28, p. 19-25, dez. 1997. **Conteúdo e tipologia dos planos diretores. O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de & CARVALHO, Paulo Pires. **Estatuto da cidade - Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Modernização dos Portos**. São Paulo: Lex Editora, 2007, p. 36

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito de Superfície**. In: _____. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.178.

PORTO, Marcos Maia & TEIXEIRA, Sérgio Grein. **Portos e Meio Ambiente** – São Paulo : Aduaneiras, 2002. p.80, 84 e 86.

PORTO, Marcos Maia. In SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. **Cidades e Portos – Os Espaços da Globalização**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999. p. 10 - 228.

_____. **Portos e o Desenvolvimento**. São Paulo: Lex Editora, 2007. p. 61 - 140

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000 – Grandes nomes do pensamento brasileiro. p. 245.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)** In Revista de Direito Ambiental – Ano 11, no. 42 – abril-julho de 2006. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 241.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; ARAÚJO, Uiracy. **Política Nacional do Meio Ambiente**. In RIOS, Aurélio Virgílio Veiga e IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Orgs.) **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável: Curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. p. 161.

ROLNIK, Raquel. **Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Conatruir**. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 212-213.

ROSS, Jurandy L. Sanches (Org.) **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2005, p. 536

RUSSELL, Bertrand. **Caminhos para a Liberdade: Socialismo, Anarquismo e Sindicalismo**. São Paulo: Martins, 2005, p. 176.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. São Paulo: Rideel, 2007, p. 112.

SANTANA, Lídia. **Revitalização de áreas portuárias: referências para Salvador**. Bahia Análise & Dados – Salvador, v.13, n 2. p. 225-238, set. 2003.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Outorga onerosa (solo criado) no Projeto de Lei n. 5.788, de 1990. Estatuto da cidade**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Dos Instrumentos da Política Urbana**. In: MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). São Paulo. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 217

SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 33.

SANTOS, Milton, **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. (Coleção Milton Santos; 1).

_____. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994 – (Estudos Urbanos; 5), p. 27.

SAULE JR, Nelson. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem legal Urbana e Democrática**. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 81.

SERAFINI, Leonardo Zagonel. **O zoneamento costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira**. Disponível em: <<http://www.ibap.org/teses2004/teses2004d26.doc>> acessado em 09/11/2007.

SILVA, Américo Luís da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, Fernando Fernandes da. **As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade** – São Paulo: Peirópolis: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 173.

SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. **Introdução**. In: _____ (Org.). **Cidades e Portos – Os Espaços da Globalização**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999, págs. 10 e 16.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 148.

SILVA, Solange Teles da. **Zoneamento Ambiental, Instrumento de Gestão Integrada do Meio Ambiente**. In ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. (orgs.) **Política Nacional do Meio Ambiente – 25 Anos da Lei 6.938/81**. Belo Horizonte: ANPR, Del Rey, 2007, p. 171.

STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário: lei n. 8.630/93**. São Paulo: LTr, 2002. p. 47 - 126.

TOBA, Marcos Maurício. **Dos Instrumentos da Política Urbana**. In: MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 235.

VIDAL, Soraia Maria do S. C. **Santos: Porto, Cidade e Região**. In: JUNQUEIRA, Luciano A. Prates (Org.). **Desafios da Modernização Portuária**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 21.

PESQUISAS NA INTERNET:

PROGRAMA INTEGRADO DE MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA – PIMOP. Aprovado pelo Presidente da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura, em 10/06/1999. Texto integral disponível em: <<http://www.mar.mil.br/segempo/pimop>> acessado em 29/09/2007.

SECRETARIA DE ASSUNTOS PORTUÁRIOS E MARÍTIMOS DE SANTOS – Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br>> acessado em 10/10/07.

PORTO FEDERAL PERDE AGILIDADE. Entrevista com Sérgio Aquino – Secretário de Assuntos Portuários e Marítimos do Município de Santos. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/jbaixada/3000201.htm>> - acessado em 27/11/2007.

PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/sqa/projeto/gerco/capa/index.html>> acessado em 11/12/2007.

<http://www.bbc.co.uk> - acessado em 09/04/2007

<http://www.santos.sp.gov.br> - acessado em 08/09/2007

<http://www.mvicente.adv.br> - acessado em 05/10/2007

<http://www.tribuna.com.br> - acessado em 01/11/2007

<http://www.antaq.gov.br> - acessado em 07/12/2006

<http://mar.mil.br> - acessado em 15/09/2007

LEGISLAÇÃO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

- Lei Nº 6.938/81** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- Lei Nº 7.661/ 88** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.
- Lei Nº 8.630/93** Lei dos Portos – Dispõe sobre o regime jurídico da Exploração dos portos organizados e das instalações, e dá outras providências.
- Lei Nº 8.987/95** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
- Lei Nº 9.277/96** Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.
- Resolução CONAMA nº 237/97** Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, ratificando da Resolução 001/86 também daquele Conselho, classifica a atividade portuária como potencialmente poluidora, portanto sujeita à licenciamento. Nesse sentido, ordena o processo de licenciamento das atividades econômicas potencialmente poluidoras, caso das atividades portuárias, estabelecendo responsabilidades, formas e prazos de licenciamento.
- Lei nº 9.605/98** Estabelece as sanções penais para os delitos ambientais. Institui o princípio da responsabilidade solidária, observando a cadeia hierárquica de atribuições, e determina as penalidades.
- Lei Nº 9.611/98** Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas.
- Lei nº 9.966/00** Estabelece as principais conformidades ambientais de prevenção e combate à poluição, como o Tratamento dos Resíduos, Planos de Emergências Individuais, Manual de Procedimentos de Riscos à Poluição e Auditorias Ambientais.
- Lei nº 10.233/2001** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.
- Lei nº 10.257/2001** Estatuto da Cidade – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

- RDC nº 217/01** Tratamento de Resíduos nos Portos - A Resolução de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA estabelece as normas para a vigilância epidemiológica e o controle de vetores da área de portos. Este instrumento, entre outras exigências, trata da gestão de resíduos, como também da gestão da água de lastro.
- Decreto Nº 4.391/2002** Dispõe sobre o arrendamento de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei 8.630/93, cria o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, estabelece a competência para a realização de certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento respectivos no âmbito do porto organizado, e dá outras providências.
- NR 29 e NR 30** As Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego-MTE iniciaram o processo de mudanças na forma de execução da operação portuária, estabelecendo requisitos mínimos de segurança, tanto a bordo da embarcação como em terra, propondo, dentre outras, atenção especial com o manuseio, transporte e armazenagem de cargas perigosas. Contém ainda linhas de atuação conjunta e organizada em situações de incêndio e explosão.
- MARPOL 73/78** A Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios, estabelece regras para a prevenção da poluição por óleo, por substâncias nocivas transportadas em fardos, contêineres, tanques portáteis ou vagões-tanque rodoviários e ferroviários.
- Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar, de 1982** Compreende 320 artigos e nove anexos, versando todos os aspectos do meio oceânico, tais como delimitação, controle ambiental, pesquisa científica marinha, atividades econômicas e comerciais, transferência de tecnologia e de fixação de disputas relativas à matéria envolvendo o oceano.
- Decreto 87.566/82** A Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias - **Convenção de Londres -72**, tem como objetivo a promoção, individual e coletiva, do controle efetivo de todas as fontes de contaminação do meio marinho e o comprometimento especial em relação à adoção de medidas possíveis para impedir a contaminação pelo alijamento de resíduos e outras substâncias que possam gerar perigos para a saúde humana, prejudicar os recursos biológicos e a vida marinha, bem como danificar as condições ou interferir em outras aplicações legítimas do mar.

- Decreto n° 87.186/82** A Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar **SOLAS-74**, foi adotada internacionalmente em 1974. Trata essencialmente da segurança da navegação, abordando aspectos como equipamentos de comunicação, aberturas de porão, portos de refúgio, casco duplo e outros assuntos.
- Decreto 2.870/98** **Mobilização de Recursos, Resposta e Cooperação contra Poluição por Óleo** - A Convenção Internacional sobre Mobilização de Recursos, Resposta e Cooperação contra Poluição por Óleo - **OPRC 1990**.
- Convenção FAL** Facilitation Convention - estimula a eficiência da burocracia, no sentido de agilizar procedimentos a liberação da entrada do navio no porto.

A N E X O

Fonte: www.mma.gov.br e www.antaq.gov.br

Relação dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira:

1. Amapá

Cidades Litorâneas: Oiapoque, Calçoene, Amapá, Itaubal, Macapá, Santana, Cutias, Mazagão, Pracuúba, Tartarugalzinho e Vitória do Jari.

Portos Marítimos: Porto de Macapá

2. Pará

Cidades Litorâneas: Afuá, Chaves, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari, Barcarena, Belém, Ananindeua, Santo Antonio do Tauá, Colares, Benevides, Vigia, São Caetano de Odivelas, Curuçá, Marapanim, Magalhães Barata, Maracanã, Salinópolis, São João de Pirabás, Primavera, Bragança, Augusto Corrêa, Vizeu, Santa Bárbara do Pará, Quatipuru, Abaetetuba, Anajás, Breves, Curalinho, Gurupá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Marituba, Muaná, Ponta de Pedras, Santa Cruz do Arari, Santarem Novo, São João da Ponta, São Sebastião da Boa Vista e Tracuateua.

Portos Marítimos: Porto de Belém e Porto de Vila do Conde

3. Maranhão

Cidades Litorâneas: Carutapera, Luís Domingues, Godofredo Viana, Cândido Mendes, Turiapu, Bacuri, Cururupu, Cedral, Guimarães, Bequimão, Alcântara, Cajapió, São João Batista, Anajatuba, Santa Rita, Rosário, São Luís, Raposa, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Axixá, Icatu, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Barreirinhas, Tutóia e Araiões.

Portos Marítimos: Porto de Itaqui

4. Piauí

Cidades Litorâneas: Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Parnaíba, Luiz Correia e Buriti dos Lopes.

Portos Marítimos: Porto de Luiz Corrêa

4. Ceará

Cidades Litorâneas: Chaval, Barroquinha, Camocim, Cruz, Jiboca de Jericoacoara, Acaraú, Fortim, Itarema, Amontada, Itapipoca, Trairi, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo de Amarante, Caucaíia, Fortaleza, Maracanaú, Maranguape, Horizonte, Pacajus, Itaitinga, Guaiúba, Pacatuba, Eusébio, Aquiraz, Pindoretena, Cascavel, Beberibe, Aracati, Icapuí, Granja e Itaiçaba.

Portos Marítimos: Porto de Fortaleza e Porto de Pecém

5. Rio Grande do Norte

Cidades Litorâneas: Grossos, Tibau, Areia Branca, Mossoró, Carnaubais, Macau, Guamaré, Galinhos, São Bento do Norte, Pedra Grande, Touros, Maxaranguape, Rio do Fogo, Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Parnamirim, Nísia, Floresta, Senador Georgino Avelino, Goianinha, Arês, Tibau do Sul, Vila Flôr, Canguaretama, Baía e Formosa.

Portos Marítimos: Porto de Areia Branca e Porto de Natal

6. Paraíba

Cidades Litorâneas: Mataracá, Baía da Traição, Rio Tinto, Lucena, Cabedelo, João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Condé, Pitimbu, Caaporã e Alhandra.

Portos Marítimos: Porto de Cabedelo

7. Pernambuco

Cidades Litorâneas: Goiana, Itapissuma, Itamaracá, Agarassu, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Recife, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Cabo, Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros, São José da Coroa Grande, Araçoiaba e Itaquitinga.

Portos Marítimos: Porto de Recife e Porto de Suape

8. Alagoas

Cidades Litorâneas: Maragogi, Japaratinga, Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres, Passo de Camaragibe, Barra de Santo Antônio, Maceió, Pilar, Satuba, Paripueira, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco, Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Roteiro, São Miguel dos Campos, Coruripe, Piaçabuçu, Feliz Deserto e Penedo.

Portos Marítimos: Porto de Maceió

9. Sergipe

Cidades Litorâneas: Brejo Grande, Pacatuba, Indiaroba, Pirambu, Santa Luzia do Itanhy, Barra dos Coqueiros, Laranjeira, Santo Amaro das Brotas, Riachuelo, Aracaju, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Rosário do Catete, São Cristóvão, Itaporanga D'Ajuda, Estância, Ilhas das Flores e Neópolis.

Portos Marítimos: Porto Barra dos Coqueiros

10. Bahia

Cidades Litorâneas: Jandaíra, Conde, Esplanada, Cardeal da Silva, São Felix, Mata de São João, Itanagra, Camaçari, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Salvador, Simões Filho, Aratuípe, Candeias, Taperoá, São Francisco do Conde, Madre de Deus, Santo Amaro, Cachoeira, Saubara, Maragogipe, Salinas da Margarida, Itaparica, Vera Cruz, Jaguaripe, Valença, Cairú, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu, Maraú, Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Una, Canavieira,

Belmonte, Santa Cruz de Cabralia, Porto Seguro, Prado, Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa e Mucuri.

Portos Marítimos: Porto de Salvador, Porto de Aratu e Porto de Ilhéus

11. Espírito Santo

Cidades Litorâneas: Conceição da Barra, São Mateus, Jaguaré, Linhares, Sooretama, Aracruz, Fundão, Serra, Vitória, Cariacica, Vila Velha, Viana, Guarapari, Anchieta, Piúma, Presidente Kennedy, Itapemirim, Marataízes e Cachoeiro do Itapemirim.

Portos Marítimos: Porto de Vitória e Porto de Barra do Riacho

12. Rio de Janeiro

Cidades Litorâneas: São João da Barra, São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Armação dos Búzios, Cabo Frio, São Pedro d'Aldeia, Arraial do Cabo, Araruama, Saquarema, Maricá, Itaboraí, Niterói, São Gonçalo, Magé, Guapimirim, Duque de Caxias, Rio de Janeiro, São João do Meriti, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, Japeri, Belford Roxo, Itaguaí, Seropédica, Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati.

Portos Marítimos: Porto de Forno, Porto de Niterói, Porto de Rio de Janeiro, Porto de Itaguaí (Sepetiba) e Porto de Angra dos Reis.

13. São Paulo

Cidades Litorâneas: Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilha Bela, Bertioga, Guarujá, Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe, Iguape, Cananéia, Ilha Comprida, Barra do Turvo, Cajati, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Pariquera-açu, Pedro de Toledo e Registro.

Portos Marítimos: Porto de São Sebastião e Porto de Santos

14. Paraná

Cidades Litorâneas: Quaraqueçaba, Antonina, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba.

Portos Marítimos: Porto de Antonina e Porto de Paranaguá

15. Santa Catarina

Cidades Litorâneas: Itapoá, São Francisco do Sul, Joinville, Araquari, Balneário Barra do Sol, Barra Velha, Imaruí, Piçarras, Penha, Navegantes, Itajaí, Balneário Camboriú, Camboriú, Itapema, Porto Belo, Tijucas, Governador Celso Ramos, Biguaçu, Florianópolis, São José, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Jaguaruna, Içara, Araranguá, Sombrio, São João do Sul, Bombinhas, Guaruva, Passo de Torres, Santa Rosa do Sul, Balneário Arroio do Silva e Balneário Gaivota.

Portos Marítimos: Porto de São Francisco do Sul, Porto de Itajaí, Porto de Imbituba, Porto de Laguna

16. Rio Grande do Sul

Cidades Litorâneas: Torres, Arroio do Sal, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Maquiné, Capão da Canoa, Terra da Areia, Xangrilá, Osório, Imbé, Tramandaí, Cidreira, Palmares do Sul, Viamão, Mostardas, Barra do Ribeiro, Tapes, Tavares, Camaquã, Arambé, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Rio Grande, Pelotas, Arroio Grande, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar.

Portos Marítimos: Porto do Rio Grande

MAPA DOS PORTOS BRASILEIROS



Fonte: ANTAQ

ENTREVISTA COM SÉRGIO AQUINO – SECRETÁRIO DE ASSUNTOS PORTUÁRIOS E MARÍTIMOS DA PREFEITURA DE SANTOS. **PORTO FEDERAL PERDE AGILIDADE**. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/jbaixada/3000201.htm>> - acessado em 27/11/2007.

Repórter: Armando Akio - Porto S.A.

Porto S.A. - O que dificultou o diálogo entre os municípios da Baixada Santista e o Porto de Santos?

Aquino - A falta de estrutura técnica da Prefeitura para dialogar sobre porto permitiu grande parte dos problemas que temos hoje. Permitiu que se substituísse o diálogo técnico por um diálogo meramente político-partidário. Quando o diálogo é político-partidário, é contaminado por interesses e linhas filosóficas e ideológicas. E aí não se tem resultado concreto. Na Codesp, havia interesses do Governo Federal, dissociados dos interesses públicos e da comunidade local, completamente fora do que é a lógica, a eficiência e a coerência.

Porto S.A. - E como é tratada a questão em outros países?

Aquino - Por isso, quando se analisa os principais portos do Mundo, não tem um porto entre os principais que não seja, ou municipalizado ou o município não participe da administração. Não tem nenhum. Ou são municipalizados ou regionalizados. Cingapura é porto municipal. Quando a China desenvolveu o planejamento estratégico e a abertura econômica, uma das primeiras medidas adotadas foi transferir os portos para a administração municipal.

Porto S.A. - Como fica o sistema privado nesta administração municipalizada ou regionalizada?

Aquino - Durante muito tempo, fugindo até à lógica, porque em todo o Mundo o município está presente, no Brasil, como os municípios não estavam preparados para discutir porto tecnicamente, o assunto era discutido ideologicamente. Então era: “O município quer ter poder político sobre porto”. Por isso não avançavam a municipalização e a regionalização. Porque o tema era discutido meramente sob o aspecto ideológico e político.

Porto S.A. - Que modelo de gestão portuária o Brasil adota?

Aquino - Uma coisa é falar sobre a administradora portuária, a autoridade portuária, quem deve controlá-la. Outra é falar sobre o modelo de gestão portuária. O Brasil adotou o modelo de gestão portuária existente no Mundo inteiro. O nosso modelo é o da Lei 8.630: o Poder Público cuida dos serviços condominiais e da infra-estrutura, da autoridade portuária, é o síndico do condomínio, e a iniciativa privada investe e opera a carga.

Porto S.A. - E como é na China?

Aquino - Na China também é assim. Os terminais e as operações portuárias são feitas por empresas privadas. Agora, a autoridade, a administradora portuária - que é a síndica do condomínio, que cuida da infra-estrutura de acessos, da dragagem, do controle de tráfego de navios, do controle de cargas, que cobra a tarifa portuária - essa é pública. Em nenhum país do Mundo existe a administradora, a autoridade portuária privada. Em Roterdã, na Holanda, o porto é municipal, mas as empresas participam do conselho. A empresa que administra o porto é controlada pelo município de Roterdã. E neste processo é preciso destacar que isso não significa influência político-partidária.

Porto S.A. - Que iniciativas a Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos já articulou com a Autoridade Portuária, a Codesp?

Aquino - Agora a Prefeitura de Santos tem uma estrutura organizacional e técnica para falar sobre porto. Hoje a Prefeitura pode entrar no tema com autoridade técnica e não somente com a vertente política. Não digo que a Prefeitura desconhecia a questão, ela tinha gente e uma estrutura, mas não contava, na estrutura organizacional da Administração Municipal, com uma secretaria específica e isso desvalorizava os posicionamentos da Prefeitura, como de qualquer prefeitura. Alguns projetos já foram implantados e estão em andamento. Primeiro, os pátios reguladores portuários, incorporados pela Codesp, o embrião, o princípio foi desenvolvido pela Prefeitura de Santos.

Porto S.A. - Como surgiu a idéia?

Aquino - Nas reuniões que mantivemos com o Governo Federal, este se posicionou que não investiria em pátio público no Porto de Santos, diferentemente do que se viu em outros portos. O Porto de Paranaguá, administrado pelo Governo do Estado do Paraná, tem um pátio público, onde ninguém paga. No Porto de Rio Grande, administrado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o Governo Federal, recentemente, investiu em um pátio de uso público. Mas infelizmente - não queremos entrar no mérito - mais uma vez o Governo Federal não deu atenção, neste aspecto, para o Porto de Santos. Então, nós buscamos uma solução.

Porto S.A. - Qual foi?

Aquino - Estacionamento regulamentado para carreteiros. Santos é a primeira cidade portuária do Brasil que criou um sistema para vagas preferenciais para os carreteiros autônomos, na Ponta da Praia. Já abrimos o credenciamento para os carreteiros se habilitarem. O carreteiro autônomo, quando terminar o trabalho, não poderá deixar o caminhão na área portuária.

Porto S.A. - Como está o programa receptivo dos passageiros que embarcam para cruzeiros via Terminal Marítimo de Passageiros do Concais, no Cais do Armazém 25.

Aquino - O programa faz parte da Secretaria de Assuntos Marítimos e Portuários, que tem como meta utilizar a atividade portuária como fomentadora de negócios. Não podemos ver a atividade portuária como movimentação de carga dentro do porto. A Cidade precisa explorar melhor este negócio. Por isso desenvolvemos os princípios deste programa receptivo na Secretaria de Assuntos Portuários, chamamos a Secretaria de Turismo e também a CET, discutimos os princípios e foi então elaborado o programa. O papel da Secretaria de Assuntos Portuários é ser um elo de ligação entre a Prefeitura e a Autoridade Portuária e também um elo de ligação, um fomentador de atividades na Prefeitura. Não precisamos ter, necessariamente, uma grande estrutura. Precisamos gerar e fomentar projetos específicos para cada área.

Porto S.A. - Qual é a situação do programa de agilização nos gates de terminais de contêineres?

Aquino - Este é um programa que, dentro do Comitê de Logística da Codesp, vamos tocar o assunto. E tivemos, no dia 26 de outubro, uma reunião com a Abtra - Associação Brasileira de Terminais Retroportuários, ABTTC - Associação Brasileira dos Terminais Retroportuários e das Empresas Transportadoras de Contêineres e Sindisan - Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Carga do Litoral Paulista para agilizar o sistema de entrada e saída de contêineres para, em linhas finais, acabar com as filas de caminhões.

Porto S.A. - Que parcerias já foram realizadas entre a Prefeitura de Santos e a Codesp nas melhorias do sistema viário na região central da Cidade?

Aquino - No Valongo, várias vias foram asfaltadas e tudo teve participação entre Codesp e Prefeitura, em projetos, em obras, em asfaltamento, inclusive desativar e desalojar o posto de gasolina que existia na ilha viária. Uma coisa muito importante: Quando a Codesp já estava com o andamento da legislação da Avenida Perimetral Portuária da Margem Direita, em Santos, e não havia ainda sido emitida a licença ambiental do Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, este destacou que havia necessidade de um parecer técnico da Prefeitura santista. Parou-se todo o processo de licenciamento ambiental. Em um procedimento normal, o parecer teria dado entrada, circulado entre todas as secretarias com afinidade sobre a questão e levaria um bom tempo.

Porto S.A. - O que foi feito?

Aquino - Conversamos com o prefeito João Paulo Tavares Papa, que nos autorizou a agir e foi criado um grupo técnico unificado da Prefeitura, envolvendo todas as secretarias e, em um prazo rápido, aproximadamente 30 dias, foi emitido um parecer técnico para dar andamento ao processo ambiental.

Porto S.A. - Que outras iniciativas são realizadas para aproximar porto e cidade?

Aquino - Nós também estamos desenvolvendo vários programas de integração entre o porto e a cidade, lançados basicamente neste ano, aproveitando datas especiais: 26 de janeiro é o aniversário da cidade, 28 de janeiro é o Dia do Portuário e da Abertura dos Portos do Brasil às Nações Amigas e 2 de fevereiro é o aniversário do cais do Valongo, o primeiro porto

organizado e o primeiro cais de pedra do Brasil. Em 2 de fevereiro, desenvolvemos um programa de passeio de escuna pelo estuário, durante o dia inteiro, com a participação da comunidade. Começamos a materializar a integração. Pretendemos repetir em 2007 com outros enfoques. Há estudos de várias iniciativas em andamento nesta linha de integração e de participação no congresso de municípios portuários.

Porto S.A. - Como o Sr. vê o diálogo entre os municípios da Baixada Santista e o Porto de Santos?

Aquino - Inegavelmente, acelerou-se e melhorou muito o diálogo entre a Administradora Portuária [Codesp] e os municípios de Santos, Guarujá e Cubatão. São 10h10 da manhã e temos trem de carga passando, parando o trânsito urbano. Aceitaríamos a permanência da linha férrea com o argumento de que o trem representa economia e gera empregos se não houvesse opção. Além de haver a alternativa, a transferência da linha férrea foi compromisso assumido há pelo menos seis anos.

Porto S.A. - Como surgiu este compromisso?

Aquino - O CAP - Conselho de Autoridade Portuária debateu muito a malha ferroviária do porto. Por volta de 1999, o sistema ferroviário do porto estava em frangalhos. Era descarrilamento a toda hora, a entrada e saída de vagões levava entre 20 e 23 dias. Era um caos o sistema operacional ferroviário do porto. Os usuários ficaram preocupados com uma possibilidade que estava em discussão, de entregar a malha ferroviária do porto para uma das ferrovias, que teria na mão um instrumento extremamente complicado. Surgiu então uma idéia de criação de consórcio de todas as ferrovias para administrar e controlar a malha ferroviária do porto. O CAP se manifestou a favor, inclusive de dispensar a licitação pública, desde que fossem garantidos alguns princípios.

Porto S.A. - Quais eram?

Aquino - 1.º) Tem que ser garantida a participação no consórcio de qualquer empresa ferroviária a operar no porto. 2.º) O consórcio não pode cobrar preço de ninguém. Tem que ratear custos entre os componentes do consórcio. É como condomínio de prédio: apurou o custo, rateia proporcionalmente entre os usuários. 3.º) Este consórcio tem que garantir que vai implantar passagens de nível inferior ou viadutos para acabar com os cruzamentos rodoferroviários na região portuária. 4.º) Tem que garantir que no período de um ano implanta

a bitola mista na ferradura e desativa o trem de carga cruzando Santos e São Vicente. Esses foram os condicionantes que o CAP queria para concordar em não fazer a licitação.

Porto S.A. - Qual foi o compromisso efetivamente assinado?

Aquino - A Codesp, na época, não a desta Diretoria Executiva, fez o contrato com o consórcio sem contemplar os dois últimos itens. Depois disso, a comunidade portuária começou a brigar, até que a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres baixou resoluções, determinando que tinha que se implantar. Em agosto, estivemos em Brasília, na ANTT, questionando o assunto. Enviamos ofício, a ANTT não respondeu. E agora dizem que a proposta depende de licenciamento ambiental para colocar um novo trilho. Levamos o tema de novo para o CAP e o CAP já está agendando chamar a ANTT e as ferrovias para que se chegue a uma solução. Nós temos dito que isto é um desrespeito à cidade.

Porto S.A. - Como pode ser a presença dos municípios na autoridade portuária?

Aquino - Também defendemos que até antes de o município integrar a administração portuária seja criada uma Diretoria de Relações Porto-Cidade na Diretoria Executiva da Codesp. Toda grande corporação empresarial no Mundo tem um diretor de relações institucionais para a empresa se relacionar com a sociedade. Se as grandes empresas têm isso, por que uma administradora portuária, que é pública, não tem?

Porto S.A. - Como estão os acessos entre a região do Porto de Santos e São Paulo?

Aquino - A ligação entre a Baixada e o Planalto é adequada. Mas temos problemas sérios nas duas pontas. Em São Paulo, o transporte rodoviário procedente de fora da Capital perde um tempo imenso para cruzar a cidade e, quando chega à Baixada, tem sérios problemas de acesso ao porto, porque temos gargalos no sistema viário e cruzamentos e interferências entre o sistema rodoviário e o ferroviário.

Porto S.A. - Que outros gargalos mais ocorrem?

Aquino - Pouca gente fala sobre o assunto, mas temos sérios problemas não apenas nos procedimentos aduaneiros, mas também nos hábitos e procedimentos dos usuários do sistema logístico e pouco se faz para mudar este tipo de comportamento. Nós temos que adotar novos

procedimentos operacionais e práticas aduaneiras que acelerem ainda mais a liberação de cargas.

Porto S.A. - Como assim?

Aquino - A grande maioria dos exportadores manda os contêineres para os terminais portuários no chamado 'deadline' [no caso, último dia do prazo]. O terminal de contêiner abre uma janela de recebimento de, por exemplo, cinco dias antes da atracação prevista do navio, para enviar o contêiner para o porto. O exportador manda no último dia. É inevitável: acumulam-se caminhões de contêineres em frente ao terminal. É um hábito que temos que mudar.

Porto S.A. - O Sr. pode citar um exemplo do problema?

Aquino - Pouca gente fala e agora estamos começando a bater, inclusive já tivemos reuniões e teremos outras: os armadores têm que se conscientizar de que o 'overbook' [excesso de reserva, no caso do navio, de carga] precisa ser resolvido. Não dá para continuar acontecendo com a frequência com que ocorre. Às vezes acontece no modal aéreo aceitar mais passageiros do que o número de cadeiras do avião. No caso marítimo, o armador contrata contêineres acima do que cabe no navio. O terminal está, por exemplo, programado para receber 1.000 contêineres de um navio. O navio chega na data prevista, mas antes o terminal já providenciou o posicionamento dos contêineres no local adequado para a operação de embarque no costado do cargueiro, para agilizar a movimentação. Só que, ao atracar o navio, este avisa que vai deixar 300 contêineres, porque só cabem 700. Estes 300 contêineres estão posicionados em local que foi previamente preparado, ocupam espaço no terminal e - o que é pior - precisa liberar o espaço para o próximo navio, tem que tirar os 300 contêineres do local e arrumar espaço para posicionar os contêineres do próximo cargueiro e ficou com a sobra dos 300 contêineres no ambiente do terminal.

Porto S.A. - Como fica o terminal nesta situação?

Aquino - Esses hábitos são aceitos passivamente e o terminal não pode reclamar, porque, afinal de contas, o cliente dele é o armador, mas a sociedade tem a obrigação de começar a discutir a questão. O mercado do Brasil não é de grande competitividade, em comparação com os da Europa ou Estados Unidos. O terminal não pode fazer grandes coisas porque o armador é o cliente dele. O usuário também não pode fazer muito, porque o mercado é assim,

o armador tem o direito de deixar os contêineres que não couberem no navio. Os contratos internacionais são assim. O Poder Público tem que começar a criar pressões e sistemas de controle para reduzir, porque se sabe que o 'overbook' nunca vai acabar. Não pode a sociedade continuar a arcar com isso.

Porto S.A. – Como o Sr. vê os riscos de apagão logístico no Brasil?

Aquino - O Brasil é mestre em criar frases de efeito. Nós temos problemas, mas não acredito em apagão logístico. Acredito em riscos de elevação de custos logísticos e de dificuldades logísticas, mas apagão, não. Porque, ao mesmo tempo em que somos mestres em criar frases de efeito, também somos rápidos em criar soluções alternativas. O País tem soluções alternativas. O que não podemos permitir é que entraves burocráticos federais, disputas político-partidárias criem impedimentos ao Porto de Santos e que o mercado seja obrigado a buscar outras saídas. Temos que lutar para que o Porto de Santos continue a ser competitivo.

Porto S.A. - Quais são as soluções para acabar com os gargalos logísticos?

Aquino - Na questão de acessos rodoviários, tem que sair o Rodoanel com urgência e também estamos apoiando muito a iniciativa da Prefeitura de São Paulo, do Corredor Expresso da Marginal e da Avenida Bandeirantes para permitir uma solução imediata, no prazo mais curto possível, para o escoamento do trânsito, porque o Rodoanel levará um bom tempo para ser entregue.

Porto S.A. - Como o Sr. encara o projeto Barnabé-Bagres, de expansão do Porto de Santos?

Aquino - A Prefeitura de Santos vê o projeto como absolutamente fundamental e imperioso para a manutenção da competitividade do Porto de Santos. E vê de forma tão importante, que apresentamos a proposta para o CAP, foi bem recebida, quando aprovamos o PDZ - e definiu-se que o projeto não deveria mais se chamar Barnabé-Bagres. Nós agora só o tratamos com a nova denominação, o Porto Santos 21, porque é o porto do Século 21. O porto que temos na ilha [Santos insular fica na Ilha de São Vicente, que também abriga a área insular do município de São Vicente] foi planejado e iniciado no Século 19 e desenvolvido no Século 20. Agora temos que pensar no porto do Século 21. Este novo porto vai garantir, sinalizar para o mercado que Santos pode continuar a ser competitivo.

Porto S.A. - Quando haverá necessidade de acionar o Porto Santos 21?

Aquino - Estudos indicam que, pelo nível de crescimento que o porto vem apresentando, entre 2011 e 2014 as áreas atualmente disponíveis estarão exauridas e não haverá mais possibilidade de crescimento. Estudos técnicos apresentados pela Codesp quando fez o PDZ, apontam que, com as áreas hoje disponíveis, incluindo áreas já arrendadas ainda não ocupadas, o porto terá capacidade de chegar no máximo ao movimento de 120 milhões de toneladas por ano, por volta de 2012, 2013.

Porto S.A. - Se não for ativado o Porto Santos 21, quais serão as conseqüências para o complexo portuário santista?

Aquino - Significa que, se hoje o mercado não souber claramente para onde o porto vai crescer, no futuro buscará outras opções. Por isso é preciso ter em conta dois pontos. Primeiro: a garantia de futuro e de presente competitividade do Porto de Santos. Segundo: a Área Continental de Santos é o único local onde o porto pode crescer, na região, sem interferir com espaços urbanos. Se o município não disponibilizar a área para o Porto de Santos crescer, em médio e longo prazo o porto será transferido para os outros municípios da região e a cidade perderá uma arrecadação tributária fortíssima.

Porto S.A. - Quais são as vantagens de um projeto como o Porto Santos 21?

Aquino - Temos a felicidade de poder implantar um novo porto na mesma região de influência econômica do porto existente. Poucos portos no Mundo tiveram esta felicidade. Vejamos no Brasil portos que foram obrigados a abandonar o porto antigo, mudando de cidade. O Porto do Rio de Janeiro teve que deslocar a movimentação de cargas para Sepetiba [Itaguá]. No Estado do Pernambuco, ocorreu com o Porto do Recife, com a criação de Suape. No Ceará, teve que se abandonar Fortaleza para as cargas e investir no Porto de Pecém.

Porto S.A. - Que iniciativas foram feitas no sentido da visão regional do porto?

Aquino - Isso é tão importante para Santos, que a cidade agiu em duas frentes. 1.^a) A lei de ocupação de uso do solo do município já permite atividade portuária em aproximadamente 35% do projeto Porto Santos 21, na Área Continental. 2.^a) No regulamento da lei de zoneamento costeiro, legislação estadual, que está em debate e tem subgrupo da região da Baixada Santista, existia proposta do Governo do Estado de São Paulo, da Secretaria do Meio

Ambiente, que faz parte do conselho, de impedir qualquer atividade na região continental de Santos. Pela proposta do Governo do Estado, seriam congeladas as comunidades existentes, como as de Caruara, Itariri e Monte Cabrão e o restante seria tudo Z-1, zona de preservação permanente, onde não se pode fazer nada.

Porto S.A. - O que foi feito em relação ao assunto?

Aquino - Por orientação do prefeito Papa, nós, Secretarias de Assuntos Portuários, de Planejamento e de Meio Ambiente, fomos ao Consema - Conselho Estadual do Meio Ambiente, em parceria com a Codesp, para discutir o zoneamento costeiro, e conseguimos garantir a aprovação da região continental para zona de expansão portuária e retroportuária. Isto é fundamental. Porque se prosperasse a tese do Governo do Estado, o município ficaria impedido de legislar e de planejar projetos para a área. Santos não teria como crescer e estaria fora do futuro do porto.

Porto S.A. - Como é resolvido o impasse entre a necessidade de desenvolvimento e a ocupação de áreas em outros países?

Aquino - Nos Estados Unidos, o pântano é mais ou menos o nosso mangue. Lá, onde necessário, foi tudo aterrado. Houve compensações, sim, só que praticamente todas sociais. Fizeram algumas recuperações ambientais, mas principalmente sociais, como uma nova rede adutora de água, novas vias públicas. Ou seja, dá-se retorno à sociedade.

Porto S.A. - Qual a sua percepção sobre a importância de um aeroporto de cargas na Baixada Santista?

Aquino - Não podemos descartar um aeroporto de cargas. Seria muito interessante. Seria o ideal. Mas primeiro precisamos trabalhar o que é bom, ou seja, é fundamental para a Baixada Santista ter um aeroporto de passageiros. Isto facilita a integração de profissionais, de pessoas. O aeroporto de cargas vai ter que enfrentar e equacionar outros desafios. Hoje há dois aeroportos de cargas no Estado de São Paulo muito estruturados e que estão mais próximos das regiões industriais - Viracopos, em Campinas, e Cumbica, em Guarulhos, na Grande São Paulo. Um aeroporto de cargas na Baixada teria que entrar em competição com Viracopos e Cumbica, que estão no planalto, mais próximos das regiões produtoras.