

# NEGOCIAÇÃO AMBIENTAL EM ÁREAS PORTUÁRIAS E SUSTENTABILIDADE

---

ICARO ARONOVICH DA CUNHA

**Resumo:** O artigo relata os trabalhos de negociação ambiental relativos ao Porto de Santos, nos quais estão envolvidas a Autoridade Portuária e a Agência Ambiental do Estado de São Paulo, discutindo as oportunidades para articular alianças promotoras da sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Negociação ambiental. Gestão ambiental portuária. Portos e sustentabilidade.

**Abstract:** The article describes environmental negotiation process about the Port of Santos, in which participate the Port Authority and the State of Sao Paulo Environment Agency. There is a discussion about opportunities to promote sustainable coalitions.

**Key words:** Environmental negotiation. Ports environmental management. Ports and sustainability.

**E**ste artigo traz resultados parciais de projeto de pesquisa apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp, na modalidade Políticas Públicas. O mesmo tem como objetivo a incorporação de mecanismos de negociação de conflitos na gestão ambiental, focando o desenvolvimento de uma agenda ambiental para o Porto de Santos.

A metodologia adotada consiste no desenvolvimento de uma proposta de roteiro para a agenda ambiental portuária, estabelecida por consenso entre a agência estadual de controle da poluição, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – Cetesb, e a autoridade portuária, Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp; no passo seguinte, na incorporação de outros interlocutores estratégicos (prefeituras e setor da pesca); e na abertura posterior do processo de diálogo, a interlocutores variados na região. Paralelamente, serão oferecidas oficinas de capacitação em negociação ambiental, desenvolvidas com base na metodologia de negociação proposta pelos trabalhos do Instituto de Construção de Consensos (*Consensus Building Institute*, projeto mantido pelo MIT – *Massachusetts Institute of Technology* e pela *Harvard Law School*).

A idéia apresentada aos interlocutores, de quem se espera colaboração, é de construir o avanço para um novo estágio de gestão ambiental das atividades portuárias, promovendo a melhoria da qualidade ambiental em

sua área de influência por meio de esforços comuns baseados no diálogo.

A construção de diálogo e cooperação para enfrentar situações de difícil equacionamento tem como contrapartida, nessa visão, a abertura de informações e a possibilidade de participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de definição e acompanhamento de planos ambientais e seus resultados.

A agenda em construção tem como elementos centrais um arrolamento abrangente e criterioso de todos os aspectos de interesse para a melhoria das condições ambientais na área de influência das atividades portuárias; o reconhecimento das respectivas responsabilidades dos diferentes setores intervenientes; o estabelecimento de planos de ação e de seus calendários, vinculados inclusive à criação de condições de viabilidade econômica/financeira; e a definição de metas de qualidade ambiental para os ambientes naturais e construídos.

A orientação geral para o conjunto da agenda está na idéia de desenvolvimento sustentável, de forma que se entenda a resolução dos conflitos existentes como abertura de novas oportunidades econômicas, associadas à melhoria das condições ambientais, à superação de fatores de estrangulamento de certas atividades cujos potenciais são afetados negativamente pela falta de planejamento integrado, e às ações de recuperação ambiental.

As possibilidades de parcerias serão exploradas, aproveitando tendências e oportunidades ligadas ao campo das ações de responsabilidade social das empresas, que vem se expandindo e pode ser regionalmente orientado por critérios socioambientais; bem como a diversos casos de medidas de compensação ambiental ligadas aos licenciamentos de projetos de expansão portuária, cuja implantação possa ter sua gestão otimizada.

As articulações já desenvolvidas estimulam uma expectativa positiva em relação à adesão de novos interlocutores ao processo de diálogo. Há resultados positivos do diálogo fundador da agenda, entre porto e agência ambiental, capazes de abrir perspectivas estimulantes para estes novos interlocutores, no sentido de serem ouvidos e terem suas demandas levadas em conta.

## SUSTENTABILIDADE E NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS

O processo de desenvolvimento predatório ultrapassa os limites ecológicos sem garantir oportunidades a todos os grupos da população. A produção de escassez é uma ameaça não apenas para as próximas gerações: é realidade atual, que se pode constatar na simultaneidade dos males do uso perdulário dos recursos ambientais com o não atendimento às necessidades básicas de amplos contingentes humanos (CMAD, 1988).

Os trabalhos de Ignacy Sachs trouxeram elementos que qualificam as proposições feitas no artigo *Nosso futuro comum*, apontando dimensões orientadoras para o desenvolvimento a partir da idéia de sustentabilidade ecológica de Constanza:

*um relacionamento entre sistemas econômicos dinâmicos e sistemas ecológicos maiores e também dinâmicos, embora de mudança mais lenta, em que: a) a vida humana pode continuar indefinidamente; b) os indivíduos podem prosperar; c) as culturas humanas podem desenvolver-se; mas em que d) os resultados das atividades humanas obedecem a limites para não destruir a diversidade, a complexidade e a função do sistema ecológico de apoio à vida* (CONSTANZA apud SACHS, 1993).

São cinco as dimensões de sustentabilidade a considerar no planejamento: sustentabilidade social, uma busca de maior equidade da distribuição de renda; sustentabilidade econômica, com alocação e gestão mais eficientes dos recursos e fluxo regular de investimentos; sustentabilidade ecológica, uma limitação no uso de recursos esgotáveis e atividades ambientalmente prejudiciais; sustentabilidade espacial, evitando a destruição de ecossistemas frágeis e garantindo a proteção da biodiversidade; e sustentabilidade cultural, de forma a promover mudanças que traduzam o conceito normativo de sustentabilidade em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, cultura e local (SACHS, 1993).

Mais recentemente, Sachs sublinhou a centralidade da preocupação com a geração de oportunidades para inclusão social pelo trabalho dentro da lei. Países

como o Brasil vivem as mudanças impulsionadas pelo processo de globalização com a marca da exclusão: as economias em desenvolvimento são *arquipélagos* de empresas modernas com alta produtividade do trabalho, imersas num oceano de atividades de produtividade baixa ou muito baixa. A maior parte do PIB, diz Sachs, vem do arquipélago; enquanto a maior parte das pessoas “nadam no oceano, tentando sobreviver” (SACHS, 2004, p.31).

O interesse das empresas numa evolução em direção à sustentabilidade guarda outros significados. Almeida (2002) alinha-se com Porter (1999) ao entender que as empresas têm ganhos ao incorporar a gestão ambiental, reduzindo seus custos por utilizarem menos recursos naturais e diminuir suas perdas na forma de resíduos.

A sustentabilidade empresarial vem da combinação entre ecoeficiência e responsabilidade social, segundo Almeida, para quem uma boa imagem ambiental é um ativo intangível da empresa. Nessa visão, hoje no Brasil as licenças ambientais são decididas pela sociedade, em função dos mecanismos participativos que cercam a política ambiental, o que torna a reputação ambiental um valor estratégico para a obtenção de legitimidade (ALMEIDA, 2002).

Tais abordagens valorizam a questão da negociação de conflitos como parte de um esforço pró sustentabilidade. Sachs (2002) fala da necessidade de construir uma gestão negociada e contratual dos recursos ambientais, enquanto a teoria dos *stakeholders* na administração de negócios indica a necessidade de a empresa negociar os conflitos que surgem com moradores, grupos de consumidores, ambientalistas, agências de governo, fornecedores e outros segmentos de alguma forma influentes, participando de jogos caracterizados pela interdependência estratégica entre os diferentes atores (ANDRADE, 2000; ALMEIDA, 2002).

Os conflitos socioambientais podem ser entendidos como disputas entre diferentes grupos humanos, decorrentes das relações desses grupos com o ambiente em função dos distintos usos que do mesmo fazem (LITTLE, 2001). A política ambiental brasileira – que se caracteriza por contar com um repertório amplo de instrumentos técnicos e jurídicos, avança-

dos em vários aspectos – carece ainda de mecanismos de resolução destes conflitos (LEIS, 1999).

## CONFLITOS AMBIENTAIS DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS

No Brasil, a zona de costa vive, nas recentes décadas, um processo de (re)ocupação, no qual os portos se somam como pólos de atração à instalação de parques industriais, à abertura de estradas e aos processos de expansão imobiliária nos espaços próximos a conjuntos de praias com forte atratividade turística (MORAES, 1999; BARRAGAN MUÑOZ, 2005).

As atividades portuárias estão na origem de amplas transformações dos ambientes regionais, e carregam constantemente vasto potencial de impactos. As dragagens e a disposição dos materiais dragados somam-se neste rol a acidentes ambientais com derramamento de produtos; geração de resíduos sólidos; contaminações por lavagens de embarcações e drenagens de instalações; introdução de organismos exóticos nocivos embarcados em outras partes do Planeta, nas águas de lastro dos navios; e lançamento de efluentes líquidos e gasosos. Projetos de expansão de instalações portuárias acarretam alterações na dinâmica costeira, induzindo processos erosivos e alterações na linha de costa a partir da supressão de manguezais e outros ecossistemas costeiros, aterros e dragagens; alterações na paisagem; e comprometimento de outros usos dos recursos ambientais, como turismo, pesca ou transporte local (CIRM, 1998; PORTO; TEIXEIRA, 2002).

O papel dos portos na dinâmica territorial vai além. Os portos são infra-estruturas estruturantes, como assinala Barragan Muñoz (1995; 2005): por seu papel de elos entre circuitos econômicos desenvolvidos no interior do território e fluxos comerciais externos concretizados através do transporte marítimo, determinam a (re)configuração de malhas territoriais, articulando-se a outros modais de transporte e diferentes regiões produtivas.

Em áreas portuárias, os usos das águas estão na base da dinâmica territorial, assumindo papel central na vida das cidades, desafiadas pelas mudanças produtivas e tecnológicas dos portos a redesenharem-se e

reinventarem-se como paisagem, espaço urbano, meio de sobrevivência e socialização, lugar com identidade própria na rede global (FERREIRA; CASTRO, 1999; MEYER, 1999). Historicamente, as cidades portuárias alternam ciclos de maior e menor integração com seus portos, ora deles vivendo, ora sobrevivendo a eles.

### AGENDA AMBIENTAL PORTUÁRIA LOCAL: PROMOVENDO PACTOS DE QUALIDADE

A política ambiental brasileira tardou em reconhecer a importância dos portos como fenômenos de modificação dos ambientes regionais. A agenda ambiental portuária data de 1998, articulando as áreas de meio ambiente e transportes através das políticas de Gerenciamento Costeiro e de Modernização dos Portos (CIRM, 1998). Esta agenda propõe o desenvolvimento de um modelo de gestão ambiental portuária pautado nas políticas de meio ambiente, recursos do mar e recursos hídricos, orientando-se ainda pelas convenções internacionais e pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. As propostas de ampliação dos portos devem compatibilizar-se com o zoneamento ecológico-econômico da costa, e os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento devem ser concebidos de acordo com os planos diretores municipais e propostas de revitalização de áreas portuárias.

A partir dessa política geral, o Ministério do Meio Ambiente e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ começam a promover a elaboração de agendas ambientais locais por parte dos portos. A idéia central sobre o desenvolvimento deste instrumento é que a agenda local seja um plano de ação pactuado com os principais atores regionais, o que significa estruturar um diálogo com as agências ambientais, governos locais, movimentos ambientalistas e outros grupos de interesse, pescadores e outros segmentos econômicos diretamente interessados na atividade portuária e/ou em seus desdobramentos nos ambientes de utilização comum.

### ABORDAGENS PARA UMA GESTÃO NEGOCIADA

Em Santos, o desenvolvimento da agenda ambiental do porto se dá como um processo de

concertação com base na abordagem dos ganhos mútuos, conjunto de orientações presente nos trabalhos dos pesquisadores do *Consensus Building Institute* (SUSSKIND; FIELD, 1997; SUSSKIND et al., 2000).

Tal visão coloca a possibilidade de construção de jogos de negociação visando a resultados de soma positiva, em que todos os interessados podem obter ganhos. Recomenda-se, para tanto, que o negociador coloque-se no lugar do outro e visualize os resultados que lhe interessam. Dessa forma é possível compor uma zona de possível acordo, cotejando os objetivos dos diversos atores. Esta pauta deve orientar a organização das conversações e tratativas, numa dinâmica em que é essencial desenvolver articulações, organizar coalizões, de forma a ampliar as condições de diálogo e convencimento do conjunto de interlocutores.

Essa dinâmica de diálogo e busca de entendimentos leva em conta, ainda, que os diferentes agentes econômicos utilizam recursos comuns, de distintas formas.

Trata-se de dimensão que leva a incorporar abordagens como a de Ostrom e MacKean (2001), que vão buscar nas sociedades tradicionais exemplos de mecanismos de decisão sobre recursos de uso comum, ou recursos de propriedade compartilhada, conjuntos de cuja indivisibilidade dependem os serviços por eles prestados às sociedades humanas, como florestas produtoras de água ou mares cujas condições de qualidade permitem a renovação de cardumes essenciais ao sustento de certos grupos humanos.

Para estas autoras, as sociedades modernas deveriam reconhecer que a propriedade privada de determinados bens, longe de se contrapor a regras de prudência ecológica que representam limites ao uso de certos recursos, encontra complementaridade na existência de recursos de propriedade compartilhada, em relação aos quais o único uso racional é aquele definido coletivamente, com parâmetros que mantêm a integridade do patrimônio comum.

A convivência das atividades portuárias com outras economias, utilizando, por exemplo, os canais estuarinos, que também servem à pesca tradicional,

enseja uma visão de gestão compartilhada de recursos comuns, como base em processos negociados.

#### SANTOS: RUMO À MODERNIZAÇÃO AMBIENTAL DO MAIOR PORTO BRASILEIRO

A motivação para o processo de diálogo em torno da agenda ambiental portuária em Santos vem da percepção de que os instrumentos de gestão em uso eram limitados, por ocasião da situação de impasse em torno da licença ambiental para a atividade de dragagem no Estuário de Santos e São Vicente. O Porto de Santos e o Terminal da Cosipa, em Cubatão, tiveram de paralisar esta atividade em 2001, em função da contaminação dos sedimentos do estuário com substâncias tóxicas, em especial em algumas regiões. Estes materiais eram movimentados no trabalho de dragagem e depois despejados no mar, defronte ao Guarujá. Comprovado seu potencial de contaminação, a agência ambiental condicionou a liberação da atividade à caracterização dos sedimentos movimentados a cada campanha de dragagem e também ao monitoramento dos pontos de disposição e comprovação de manutenção de parâmetros ambientais ali adequados.

O referido impasse decisório associado a essa ação de controle deveu-se à inexistência de padrões para sedimentos na legislação brasileira, o que viria a ser contornado em 2004, mediante processo de negociação desenvolvido no interior do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama que resultou na Resolução 344.

O Porto de Santos viria a ser autorizado a dragar, já que a poluição, certamente vinculada em boa parte aos despejos industriais em anos pretéritos na região de Cubatão, não é tão acentuada na região do canal de navegação diretamente ligada a este porto, enquanto no Canal de Piaçagüera, acesso ao Terminal da Cosipa, registram-se concentrações de substâncias tóxicas em níveis críticos. Aquela instalação portuária partiu para elaborar alternativa mais complexa – e mais cara – de gerenciamento da dragagem e disposição dos materiais, ainda em fase de licenciamento. Santos pôde retomar a dragagem com esquemas de gestão mais sofisticados que os tradicionalmente praticados, que incluem uma rotina de retirada e despejo de ma-

teriais em espaços alternados e monitoramento constante, com dados fornecidos *on-line* para a Cetesb.

Aderindo à proposta de discussão de sua agenda ambiental, a área de meio ambiente da Codesp realizou, em parceria com a Unisantos, um seminário sobre o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Santos. Foi a primeira ocasião em que o porto abriu-se à discussão pública de seus aspectos ambientais, convidando como interlocutores as diversas agências com algum papel de controle de suas operações, os sindicatos e segmentos empresariais representados no Conselho de Administração Portuária.

Uma primeira pauta de tópicos para aperfeiçoamento da gestão ambiental do porto foi desenhada, incluindo a necessidade de equipar a sua superintendência de meio ambiente e qualidade, e estudar formas de rever os contratos de arrendamento em que as questões ambientais não foram incluídas. Uma descrição não sistemática de focos de poluição existentes na área do porto foi esboçada, apontando questões como presença de vetores (ratos, pombos) atraídos por restos de cargas. Apareceram também questões ligadas à necessidade de contar-se com um novo padrão de desempenho das agências ambientais, sendo uma das lacunas mais gritantes a inexistência de um zoneamento ecológico-econômico regional que pudesse fornecer diretrizes para os planos de expansão da atividade portuária.

Tornava-se visível para os participantes das discussões que a área de meio ambiente da Codesp, a DCQ, enfrenta conflitos internos, tendo sérias dificuldades para participar dos processos de planejamento e operação, o que reforça os obstáculos ao exercício do papel de coordenação das ações de gestão ambiental no conjunto do porto, preconizado pelo documento normativo da agenda ambiental portuária oriundo da CIRM.

#### O DIÁLOGO CODESP – CETESB E SEUS PRIMEIROS RESULTADOS

Iniciado o trabalho de discussão da agenda ambiental local, foi estabelecida a estratégia de construir inicialmente uma pré-agenda, um roteiro estabelecido por consenso entre a DCQ/Codesp e a Cetesb, com apoio de facilitação a cargo da Unisantos, como base para a ampliação gradativa do grupo organizador

da agenda local com incorporação de interlocutores prioritários (prefeituras, segmento da pesca, Ibama regional, entidades empresariais, sindicatos, entidades participantes mais ativamente do Conselho de Meio Ambiente local). Os avanços no processo de diálogo deram lugar a vários acordos específicos que, por sua vez, incentivaram a prosseguir e ampliar o trabalho.

O primeiro desafio foi organizar uma pauta de discussões com a qual ambas as equipes se identificassem e que pudessem reconhecer como algo adequado às suas expectativas, ao mesmo tempo em que experimentavam o processo de diálogo. Num primeiro tempo deste exercício, ambas as instituições apresentaram suas visões sobre os conteúdos da pauta de discussão, trazendo a descrição das situações-problema e a apresentação das expectativas em relação aos conteúdos a desenvolver numa agenda ambiental para o porto.

Com base nestas apresentações, foram identificados tópicos estruturadores: revisão dos procedimentos de gestão, listagem das fontes de poluição, identificação dos passivos ambientais, as tensões porto/cidade e seu equacionamento numa perspectiva de sustentabilidade. Alguns exemplos dos entendimentos que começaram a ser estabelecidos ajudam a visualizar os campos de interesse nessa discussão.

O prazo para as licenças de dragagem era um assunto tão incômodo para a DCQ/Codesp quanto aparentemente difícil de ser abordado: algo delicado entre interlocutores que alternavam encontros para dialogar sobre uma agenda em construção com outros em que se discutiam solicitações de licença ambiental, exigências a serem incluídas nas mesmas, enfim se exercitavam papéis formais muito diferentes, no jogo de comando e controle. Quebrado o gelo, e exposta a incomodidade com a exigüidade do prazo, do ponto de vista gerencial de uma estatal que a cada contrato de dragagem deve fazer uma licitação – a primeira licença fora expedida para vigorar por um ano – a reação dos técnicos da Cetesb foi inesperada: a primeira licença foi estabelecida com prazo muito curto, basicamente por tratar-se de um novo campo de atuação para a agência, desconhecendo-se as possíveis evoluções posteriores no relacionamento gerencial com a Codesp. Não há, agora, problemas

em passar a trabalhar com prazos mais confortáveis, depois da experiência já acumulada.

Outro passo de um acordo relativo à gestão da dragagem avançou várias reuniões depois, representando, desta vez, uma proposta da Cetesb. A tensão em torno deste processo de controle associa-se basicamente, como assinalado, às dificuldades de conciliação dos procedimentos gerenciais da estatal portuária (licitação, contratação, fiscalização dos contratos etc.) com os prazos das análises e decisões da agência ambiental.

O pessoal da Cetesb trouxe o exemplo de Rotterdam para sugerir um outro modelo que atenda a ambas as demandas, agregando agilidade de procedimentos. Qual o caminho? O porto estuda áreas alternativas para despejo dos materiais dragados e submete à agência ambiental um plano plurianual de dragagem, em que cada tipo de sedimento removido (classificado pelo seu grau de contaminação) é destinado a uma diferente zona de disposição final. Depois, a cada ano, define os pontos a dragar e fornece à agência a caracterização dos sedimentos correspondentes. A agência licenciadora basicamente irá deliberar sobre a alternativa para a destinação dos sedimentos, pois estará de posse de todos os elementos necessários à avaliação. A agilidade decisória aparece como objetivo compartilhado, que pode ser almejado por ambas as partes, com incorporação das inovações de gestão necessárias.

Outro exemplo é a integração entre as equipes do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, órgão executivo da política ambiental federal, e da Cetesb. Identificou-se, numa reunião, considerável fonte de perda de energia e tempo no fato de o pedido de licença global de regularização do porto estar tramitando junto ao Ibama em Brasília, sem diálogo com a agência estadual – a quem compete a licença da dragagem de manutenção, entre outros temas.

Para a reunião seguinte, articulou-se a presença da equipe do Ibama responsável pela análise do pedido de licença. Nova surpresa positiva: ambiente de franca cooperação, troca imediata de informações sobre procedimentos, acesso a termos de referência para

elaboração de documentos informativos do processo, decisão de implantar uma câmara técnica integrada trazendo vantagens a todos os envolvidos em termos de eficácia e economia de tempo e energias.

### TRABALHANDO O ENTROSAMENTO ENTRE AS AGÊNCIAS AMBIENTAIS

Como se vê dos pontos pré-acordados para o polêmico tópico da dragagem, o que garante a adesão renovada ao processo de diálogo é que o mesmo tem como foco as melhorias no processo de gestão abrangendo atitudes e procedimentos de ambas as partes, atividade econômica e atividade de controle ambiental. Diferentemente de adotar-se uma visão maniqueísta, ingênua, que seria a de uma postura de cobrança unilateral sobre o porto, como se não houvesse o que melhorar no campo das agências ambientais.

Ao contrário, o roteiro da pré-agenda vem incluindo vários aspectos sobre os quais se considera prioritário estabelecer processos de revisão e/ou construção de cooperação. Há lacunas de competência de fiscalização na interface navio/porto; campos não resolvidos relativos ao enquadramento das águas nos espaços portuários e uma longa estrada a percorrer, estabelecendo entrosamento entre as muitas agências com alguma função de gestão ambiental: órgãos federais, estaduais e municipais, de recursos hídricos, de planejamento, de proteção ao patrimônio, de controle do desmatamento, de controle da poluição, de controle sanitário, de articulação metropolitana, de unidades de conservação, de avaliação de impactos ambientais, entre outros.

Uma demanda estratégica, nesse campo do entrosamento das políticas, está na construção de um padrão nacional uniforme para o licenciamento dos portos. Santos e Rio Grande, portos com projeção econômica e que já trilham o caminho da construção da conformidade ambiental, denunciam a concorrência perversa com outros portos brasileiros que não estão submetidos aos mesmos padrões de exigências, praticando preços de fretes diferenciados, numa competição predatória em que a tolerância com práticas negativas do ponto de vista ambiental vira vantagem econômica.

Outro aspecto que a discussão da agenda permite trabalhar está no paralelismo entre a fiscalização sobre cada terminal de empresa privada operadora, a cargo da agência estadual, e sobre o conjunto do porto, que fica por conta do Ibama, que chamou a si o licenciamento dos portos brasileiros. Ambas as ações concorrem para a regularização ambiental dos portos, que tem como data limite o ano de 2008. Até aqui, uma meta só atingida pelo Porto de Rio Grande.

De posse de suas licenças, é freqüente que os gestores ambientais das empresas que operam terminais entendam não ter muitas razões para preocupar-se com a situação de regularidade geral do porto, o que se desdobra em comportamentos de indiferença ou baixo nível de cooperação com a área de meio ambiente da Autoridade Portuária.

O processo de discussão da agenda deverá esclarecer estes atores sobre a complementaridade entre ambas as situações: cada porto deve ter planos de soluções globais, para disposição e tratamento de resíduos, prevenção e atendimento a emergências, recebimento de águas de lastro etc. Obras de infraestrutura, como acessos para cargas, dependem igualmente da situação de regularidade ambiental do porto para serem agilizadas.

Em vários aspectos, cada terminal dependerá, na execução de seus próprios planos de gestão, do avanço nas soluções globais para o porto em que se inserem. A falta de uma visão abrangente sobre a gestão do porto e, talvez, uma cultura técnica exageradamente focada nos aspectos internos de cada empresa parecem estar na origem deste tipo de comportamento dos gestores ambientais das empresas.

### DO CONFLITO À COOPERAÇÃO: PLANOS DE EMERGÊNCIA COM PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Um exemplo positivo de cooperação interinstitucional, para gerar soluções diante de desafios mais complexos na convivência porto-cidade, está na questão das emergências ambientais. Dezesesseis terminais de produtos químicos e a Codesp são objetos do programa de Gerenciamento de Riscos da Cetesp que, desde o final da década de 1990, vem promo-

vendo medidas de segurança para evitar acidentes nas operações com substâncias perigosas (químicos, petroquímicos, oleosos), e para garantir que existam adequados planos para atendimento a emergências. Destacam-se como espaços de interesse as aglomerações de terminais especializados da Ilha Barnabé e da Alemôa.

Os terminais devem ter seus planos individuais de emergência, além de esquemas de cooperação organizados para somar meios humanos e materiais em grandes ocorrências, dentro do modelo de planos de auxílio mútuo.

Um novo desafio é envolver a população das vizinhanças de instalações perigosas. No Terminal da Alemôa, fronteiro à Via Anchieta na entrada de Santos, iniciou-se a experiência do Apell – *Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level*, plano proposto pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas para a preparação de respostas a acidentes ambientais tecnológicos. A organização de um conjunto de atividades para que exista alerta e preparação para emergências em nível local, incluindo a participação e treinamento das comunidades potencialmente afetadas por ocorrências como grandes incêndios e explosões, depende de uma ampla articulação envolvendo governo local, órgãos de atendimento a emergências, agências ambientais e as próprias lideranças da comunidade.

O Apell é uma iniciativa voluntária da empresa, pois envolve a abertura das informações sobre os riscos ao público, algo entendido nessa metodologia como um direito e uma necessidade para que existam esquemas eficazes que garantam o afastamento de todos em casos de acidentes, sem ocorrência de pânico coletivo. No caso da Alemôa, a experiência em desenvolvimento se apóia na adesão da Petrobrás Transporte – Transpetro, que já disponibilizou no interior do grupo de coordenação os estudos de análises de riscos do seu terminal aquaviário, motivada pela experiência positiva desenvolvida em São Sebastião, onde funciona seu maior terminal. Uma das tarefas do grupo será organizar uma adequada comunicação dos riscos aos diferentes públicos.

O trabalho vive a fase inicial, que consiste em desenvolver um plano de emergência para afastamento

rápido na eclosão de um acidente de grande porte, de baixíssima probabilidade em função das medidas preventivas implantadas, mas ainda assim possível. Essa operação envolverá necessariamente trabalhadores das empresas vizinhas da aglomeração de terminais líquidos, caminhoneiros e moradores de bairros vizinhos, a quem se deve garantir esquemas de retirada ou somente de informação para evitar o pânico, mas sempre com treinamentos. Trata-se de esquema de alta complexidade, envolvendo, entre outros aspectos, um plano de tráfego para uma via de acesso ao porto que fica fortemente congestionada em períodos de escoamento de safras.

### ACESSO À INFORMAÇÃO E RELAÇÕES DE CONFIANÇA

O caso do atendimento a emergências é uma situação-limite que coloca todos os atores diante da necessidade de administrar, de forma cooperativa, situações de fato. Limitar-se aos papéis tradicionais de agência que faz controle ambiental – aquela que exige providências mediante licenças ou penalidades – e empresa controlada, que se atém à busca da conformidade legal, não dá conta da proteção às vidas de numerosos moradores e trabalhadores, em condições de crescimento desordenado das malhas urbanas entrelaçadas às instalações portuárias, até mesmo por inexistência em épocas anteriores de mecanismos de gerenciamento ambiental que abrangessem a questão dos riscos.

A área de meio ambiente da Codesp vem incorporando a importância da informação aberta ao público para estruturar processos de diálogo. Nessa linha, desenvolveu o que vem sendo chamado de *PDZ Ambiental*, ou um capítulo de meio ambiente para inserção no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto, cujos conteúdos serão disponibilizados ao público na seqüência dos trabalhos de discussão da agenda ambiental. Partindo da autoridade portuária, surge um rol abrangente das questões ambientais relacionadas à vida do porto, para compor um plano de trabalho que poderá ser acompanhado – e cobrado – por todos os setores interessados.

O Estudo de Conflitos Legais e Socioambientais para Ocupação do Solo em Área Destinada à Atividade Por-

tuária, já encaminhado ao Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, elenca informações sobre ocupação do solo e cobertura vegetal, áreas de preservação permanente, patrimônio histórico e arqueológico, fontes de poluição, atividades de pesca artesanal, zoneamentos municipais. Coteja o atual PDZ do porto com estes dados e apresenta uma carta síntese de conflitos socioambientais.

Os conflitos identificados incluem dois aspectos de localização de projetos de expansão. Casos de competição pelo espaço com comunidades instaladas de forma mais ou menos irregular – como no Sítio Conceiçãozinha, em Guarujá, onde uma população que inclui pescadores tradicionais disputa a frente de água na vizinhança do terminal da Cargill Agrícola S.A. Casos em que o conflito se refere à destinação de preservação natural ou cultural de certas áreas pretendidas para implantação de terminais.

A coexistência dos canais portuários com rotas de pesca de cinco comunidades de pescadores artesanais é assinalada e localizada. Conflitos de operação envolvem casos de poluição – como as emissões aéreas das operações com grânéis sólidos no Terminal de Fertilizantes, ou a perda de produtos ao longo das vias de acesso; ou situações de riscos de acidentes. São identificados conjuntos naturais, como o Largo de Santa Rita ou o Largo do Caneu, que mantêm boas condições para manutenção de vida marinha e avifauna, ou para reprodução de peixes e crustáceos, servindo de ponto de pesca artesanal, o que concorre com o tráfego portuário.

No centro de Santos, as disparidades porto-cidade se dão em sítio histórico, incluído em projetos de requalificação urbana. Outro exemplo de conflito porto-cidade se dá no Corredor de Exportações, vizinho ao bairro da Ponta da Praia dessa mesma cidade, face aos incômodos das emanações de odores e à atração de pragas urbanas, como pombos e ratos.

No conjunto, são mapeados 11 conflitos de expansão portuária e 12 conflitos de operações. A matriz de fontes de poluição elencou dados de 17 faixas de cais. Várias dessas situações têm soluções sendo implantadas, enquanto outras permanecem ainda sem controle (CONSULTORIA PAULISTA, 2006).

Estas informações se somam a outras, já costumadamente divulgadas, como os avanços em certi-

ificação ambiental dos diferentes terminais, que no conjunto do porto já englobam 19 sistemas de gestão orientados pelas normas da série ISO 14000.

O tratamento da agenda a estes tópicos será apresentar para cada um a informação clara sobre a situação, as responsabilidades correspondentes, as propostas de prazos para os investimentos necessários à superação progressiva dos aspectos ambientais negativos. Exemplos de boas práticas merecerão tratamento especial, visando reforçar a idéia de que este é o caminho para a expansão da economia portuária.

### EXPANDINDO O PROCESSO DE DISCUSSÃO E ENTENDIMENTO: HÁ RAZÕES PARA ESPERAR COLABORAÇÃO?

Nos debates iniciais sobre as questões ambientais ligadas ao Porto de Santos, antes relatados, diversos depoimentos traziam uma imagem difusa, de senso comum, tratando do porto como um emaranhado de situações praticamente insolúveis em termos de gestão ambiental, uma caixa preta de dimensões insuspeitadas.

Na dinâmica de conflitos, o desconhecimento sobre os riscos gera agressividade do público, sendo tomado como uma imposição de ameaça por parte de ator com grande poder (SUSSKIND; FIELD, 1997). No caso, este ator é o porto, este polvo que vai ocupando vorazmente os espaços das cidades e do estuário, com seus pátios de cargas.

Para os administradores do Porto Organizado, visando a uma redução do índice de conflito, deixar para trás essa etapa seria algo vantajoso, pois a possibilidade do acesso às informações demonstra senso de responsabilidade e sensibilidade em relação aos outros interesses. Por esse caminho, poderá tornar-se possível ao público entender que o volume das operações portuárias e o poder de seus administradores são grandezas diferentes, devendo os administradores lidar com as dificuldades orçamentárias e burocráticas habituais no Brasil.

A agenda deverá naturalmente, no devido tempo, servir de base para uma consulta a organismos financiadores, visando a viabilização de um plano de qualidade ambiental que nascerá – desde que a agenda avance com sucesso – com aval de diferentes segmentos regionais, o que agrega diversas vantagens

para a confiabilidade na execução dos investimentos propostos. Para o porto, este horizonte é importante para ampliar as possibilidades de superação dos gargalos financeiros que emperram sua capacidade de responder às exigências ambientais.

Para as empresas que operam terminais e apostam na certificação como principal estratégia ambiental de negócios, o requisito de conformidade legal, sempre cobrado nas auditorias periódicas, pode se solidificar com a evolução geral do porto. Os depoimentos recolhidos no trabalho de pesquisa sobre gestão ambiental portuária junto a gestores dos portos de Rio Grande, São Sebastião e Santos indicam ser uma tendência que se fortalece, no contato com os agenciadores das grandes cargas, a demanda por padrões avançados de gestão ambiental dos portos, já sendo hoje uma agregação de valor para os negócios portuários poder ostentar um novo patamar de desempenho nesse campo.

Essa dinâmica se alimenta das demandas do sistema de gestão ambiental da série ISO 14000, cuja adoção se desdobra na questão do ciclo de vida dos produtos, o que acaba por remeter importadores e exportadores a verificar os diferentes elos da cadeia logística.

As empresas que buscam construir um estágio mais avançado em termos de relações de confiança com o público em contextos conflitantes ligados a instalações perigosas, como a Petrobras, têm no processo da agenda uma vertente auxiliar estratégica. Trata-se de enfrentar os ciclos de refluxo na mobilização de energias das diferentes instituições envolvidas na organização de planos de resposta a acidentes. A empresa, sem concurso dos órgãos públicos – em especial o governo local, a quem se liga a Defesa Civil – não consegue operar a implantação e manutenção de ações como as do Plano Apell. Mas arcará com todos os ônus e agravos de imagem que decorram de qualquer acidente com conseqüências de grandes proporções. Nesse sentido, será fundamental o acréscimo de visibilidade que a agenda trará ao Apell.

Evidentemente, os diferentes segmentos da população regional terão benefícios a esperar com os ganhos em segurança e qualidade ambiental decorrentes das ações concertadas por meio da agenda. Em específico, diferentes grupos, como os de pescadores artesanais, terão aí um ambiente favorável a con-

quistar reconhecimentos de seus direitos e articular parcerias que podem apoiar projetos de capacitação para novas estratégias de geração de renda ligadas ao turismo, programas de aquíicultura e outros.

As agências ambientais governamentais sofrem constantemente um forte desgaste com o conflito associado às decisões de licenciamento, freqüentemente desacreditadas em seu rigor – ocasionando por vezes iniciativas judiciais – e pressionadas de outro lado pelas críticas dos segmentos empresariais ao tempo tomado pelas decisões. Como visto no caso da dragagem, uma comunicação desarmada entre as partes favorece a compreensão mútua das dificuldades decisórias e o amadurecimento de inovações gerenciais que poderão permitir análises mais eficazes e rápidas.

Evidentemente, haverá numerosas razões para que interesses diversos e até contraditórios com essas perspectivas busquem manter os padrões tradicionais de administração da situação. O desafio de um trabalho de concertação também deve incluir o entendimento destes interesses e a abertura de alternativas a seus protagonistas.

## PORTOS DA MATA ATLÂNTICA: BUSCANDO COALIZÕES SUSTENTÁVEIS

O baixo nível de eficácia da gestão ambiental pública nos compartimentos da costa se liga à desarticulação entre as diferentes burocracias. Especial atenção deve ser dada à falta de combinação dos diferentes instrumentos de gestão ambiental, com destaque para o descolamento entre controle ambiental e planejamento.

Os portos, deixados por muito tempo à margem de uma gestão ambiental abrangente, passam a ser focos de ações de controle, que têm natureza fortemente conflitante. Falta repertório de resolução destes conflitos, o que se agrava sempre que os gestores portuários, do setor público ou privado, demonstram pouco domínio do jogo institucional da administração ambiental.

Esse padrão de desempenho dos diferentes atores conduziu a impasses decisórios, uma situação de perplexidade que pode ser aquilatada pela manifestação de ninguém menos que o Presidente da República, proclamando recentemente a necessidade de “um pacto entre a Codesp e a Cetesb”, nos assuntos de

meio ambiente, para superar o emperramento dos investimentos necessários à expansão dos negócios portuários (*A Tribuna*, 1 set. 2006).

Com seu papel estruturador da dinâmica territorial, portos como os da costa de São Paulo influenciam não apenas os ambientes marinhos em extensões consideráveis, mas também ecótonos terrestres das zonas de entorno das unidades de conservação da Mata Atlântica.

Sendo pólos dinâmicos das economias regionais, os portos têm no desenvolvimento das agendas ambientais locais a possibilidade de articulação de alianças pró-qualidade ambiental, em que surjam novas oportunidades de sinergias entre distintos ramos econômicos, inclusive combinando-se setores tradicionais a outros do campo das tecnologias mais dinâmicas na presente configuração econômica.

Interessa verificar se este é um caminho para mudar a configuração das tradicionais alianças regionais, em que as operações portuárias compõem, no jogo de conflitos, um bloco de interesses de caráter predató-

rio, devastador, que articula novos acessos de cargas e passageiros desenhados e implantados sem prudências ecológicas, uso especulativo do território e pólos produtivos de alto impacto, num padrão de organização dos assentamentos caracterizado pela segregação espacial dos mais pobres e pela desestruturação de modos alternativos, tradicionais, de sobrevivência.

O cenário positivo do ponto de vista da sustentabilidade articula portos com padrões avançados de gestão ambiental, planos territoriais que garantem usos múltiplos dos recursos ambientais, com ampliação do papel do turismo e resgate de culturas tradicionais como base para novas formas de produção.

Acompanhar a experiência das agendas ambientais portuárias locais permitirá verificar se pode prosperar a hipótese de as mesmas tornarem-se base para a articulação de coalizões sustentáveis, alianças que sejam promotoras de novas economias mais harmônicas em relação aos patrimônios ambientais regionais, e capazes de impulsionar a inserção social pelo trabalho dentro da lei.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, F. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ANDRADE, J.C. *Conflito, cooperação e convenções: a dimensão político-institucional das estratégias socioambientais da Aracruz Celulose S.A. (1990-1999)*. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da UFBA, Salvador, 2000.

BARBIERI, J.C. *Gestão ambiental empresarial*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARRAGAN MUÑOZ, J.M. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.

\_\_\_\_\_. *Puerto, ciudad y espacio litoral en la Bahía de Cádiz*. Salamanca: Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz, 1995.

CÂMARA PAULISTA DO SETOR PORTUÁRIO. *Gestão ambiental no contexto do desenvolvimento regional*. São Paulo: Cetesb, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Memória técnica*. São Paulo: Cetesb, 1996b.

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Agenda ambiental portuária*. Brasília: 1998.

CMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CETESB – Companhia Estadual de Saneamento Ambiental. *Relatório sistema estuarino de Santos e São Vicente*. Santos: 2001.

\_\_\_\_\_. *Plano de controle ambiental do Porto de Santos: levantamento das fontes poluidoras*. Santos: 2000.

CONSULTORIA PAULISTA. *Estudo de conflitos legais e socioambientais para ocupação do solo em área destinada à atividade portuária*. Santos: 2006.

CUNHA, I. Conflitos ambientais das atividades portuárias e política de gerenciamento costeiro. In: JUNQUEIRA, L. (Org.) *Desafios da modernização portuária*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

CUNHA, I.; MOSSINI, E. O Estuário de Santos como cenário de negociação ambiental. In: ENANPAD, 26., Salvador, set. 2002. *Anais...* Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2002.

DIEGUES, A.C. *Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras*. São Paulo: NUPAUB/USP, 1996.

FERREIRA, V.M.; CASTRO, A. Cidades de água – a lenta descoberta da frente marítima de Lisboa. In: FERREIRA, V.M.;

- INDOVINA, F. (Org.). *A cidade da Expo' 98: uma reconversão da frente ribeirinha de Lisboa?* Lisboa: Bizâncio, 1999.
- LEIS, H. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez/Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- LITTLE, P. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e ação política. In: BURSZTIN, M. (Org.). *A difícil sustentabilidade – política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- MAGANO, C. Proteção ambiental e a lógica dos negócios portuários. In: CUNHA, I.(Org.). *Portos no ambiente costeiro*. Santos: Leopoldianum, 2004.
- MC KEAN M.A.; OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, A.C.S.; MOREIRA, A.C.C. *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NUPAUB / USP, 2001.
- MEYER, H. *City and port – Transformation of port cities: London, Barcelona, New York, Rotterdam*. Utrecht: International Books, 1999.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Política ambiental do Ministério dos Transportes*. Brasília: 2002.
- MIRANDA, L.B. O sistema estuarino de Santos. In: CÂMARA PAULISTA DO SETOR PORTUÁRIO. *Memória técnica*. São Paulo: Cetesb, 1996.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Agenda ambiental portuária – Qualidade ambiental e atividade portuária*. Brasília: 2005.
- MORAES, A.C.R. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- OLMOS, F. et al. Manguezais da Baixada Santista – uma área prioritária para a conservação da Biodiversidade. In: CÂMARA PAULISTA DO SETOR PORTUÁRIO. *Memória técnica*. São Paulo: Cetesb, 1996.
- PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- PORTO, M.; TEIXEIRA, S.G. *Portos e meio ambiente*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- RODRIGUES, F. et al. Os manguezais da Baixada Santista: uma proposta para classificação. In: CÂMARA PAULISTA DO SETOR PORTUÁRIO. *Memória técnica*. São Paulo: Cetesb, 1996.
- RODRIGUES, J.; VAZ, J. *Porto de Santos – Uma década de transformações*. Santos: Codesp/ Unisanta, 2001.
- SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias de transição para o século XXI - Desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel / Fundap, 1993.
- SCF – Sustainability Challenge Foundation. *Selected Readings*. 1st. International Programme on the Management of Sustainability. Países Baixos: Nijenrode Business School, 1994.
- SUSSKIND, L.; FIELD, P. *Em crise com a opinião pública*. São Paulo: Futura, 1997.
- SUSSKIND, L.; LEVY, P.; THOMAS-LARMER, J. *Negotiating environmental agreements*. MIT – Harvard Public Disputes Program. Washington: Island Press, 2000.

#### ICARO ARONOVICH DA CUNHA

*Sociólogo, Doutor em Saúde Ambiental, Professor do Mestrado em Gestão de Negócios da Universidade Católica de Santos.*  
(icarocunha@unisantos.br)

---

Artigo recebido em 10 de abril de 2006.

Aprovado em 15 de maio de 2006.

---

#### Como citar o artigo:

CUNHA, I.A. Negociação ambiental em áreas portuárias e sustentabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 2, p. 59-70, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.