



## AGENDA AMBIENTAL PORTUÁRIA: A COMPETITIVIDADE DOS PORTOS E A NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS

### PORT ENVIRONMENTAL AGENDA: THE COMPETITIVENESS OF PORTS AND THE NEGOTIATION OF CONFLICTS

ÍCARO CUNHA

**RESUMO:** O trabalho apresenta uma análise da Gestão Ambiental Portuária, frente aos conflitos que a atividade portuária produz no ambiente em que se insere. Aponta as vantagens competitivas dos portos ao considerarem, de forma correta, a questão ambiental. O texto analisa o problema dos portos em estabelecerem ações de gestão com conformidade ambiental e propõe uma discussão sobre a Agenda Ambiental Portuária Local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda Ambiental Portuária, competitividade, estratégias de gestão.

**ABSTRACT:** The work presents an analysis of the Port Environment Management, facing the conflicts that the port activity causes to the environment where it is present. It points out the competitive advantages of ports when considering, in a correct way, the environmental matter. The text analyses the problem of the ports in establishing management actions with environmental accordance and proposes a discussion about the Local Port Environmental Agenda.

**KEY-WORDS:** Port Environmental Agenda, competitiveness, management strategies.

#### 1. GESTÃO PORTUÁRIA E CONFLITO AMBIENTAL

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; 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; supressão de manguezais e outros ecossistemas costeiros; aterros, dragagens, alterações na paisagem, comprometimento de outros usos dos recursos ambientais, como turismo, pesca, transporte local (CIRM, 1998; Porto e Teixeira, 2002).

O papel dos portos na dinâmica territorial vai mais além. Os portos são infra-estruturas estruturantes, como assinala Barragan (1995): por seu papel de elos entre circuitos econômicos desenrolados 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 regiões produtivas. Em áreas portuárias, os usos das águas estão na base da dinâmica territorial, assumindo papel central na vida das cidades portuárias, 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 e 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.

A relação do porto com o meio físico também muda na história. Espaços de águas calmas e abrigadas, em certas eras ideais para abrigar as estruturas de carga e descarga, podem tornar-se limitados para os novos navios de grande calado.

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 paulado 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.

O desafio que se coloca para ambos os lados é a construção de procedimentos sobre novas bases sustentáveis. A sustentabilidade, como

propõe Sachs, vai além da dimensão ambiental. Deve apoiar-se na sustentabilidade social, a própria finalidade do desenvolvimento; ter como corolário uma sustentabilidade cultural; uma distribuição territorial equilibrada das atividades humanas; e contemplar a necessidade da sustentabilidade econômica (Sachs, 2002). Desenvolvimento sustentável, ou ecodesenvolvimento, para este autor é um caminho mais próximo se for possível construir uma gestão negociada e contratual dos recursos, capaz de equacionar os conflitos que surgem.

Os conflitos sócio-ambientais podem ser entendidos como disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relações por eles mantidas com seu meio natural. Há três dimensões básicas a serem consideradas no entendimento e na análise destes conflitos: o mundo biofísico e os ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais, e o relacionamento dinâmico, interdependente, entre estes dois mundos. Ocorrem conflitos pelo controle dos recursos naturais, conflitos derivados dos impactos ambientais sociais decorrentes de determinados usos, e também aqueles ligados aos usos e apropriações dos conhecimentos ambientais (Little, 2001).

A importância do campo de conflitos ambientais para as atividades empresariais é reconhecida na visão da empresa pela teoria dos stakeholders. Estratégias ambientais empresariais são analisadas pelo prisma da negociação com diferentes grupos de interesses, que sofrem a influência e por sua vez podem influenciar o campo de atividades das empresas, questionando ou contribuindo para consolidar sua legitimidade (Andrade, 2000).

São frequentes as abordagens que reconhecem o conflito ambiental como algo a ser encarado como prioridade pela política ambiental brasileira, um campo onde é fundamental avançar para um estágio de gestão negociada (Leis, 1999).

A negociação é apontada justamente como via para operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável, através da construção de consensos em torno de planos que incorporem progressivamente os requisitos ambientais, na proposta do Programa Internacional de Gerenciamento da Sustentabilidade, da Sustainability Challenge Foundation. Para trabalhar o obstáculo da falta de habilidades de negociação, este Programa traz a abordagem dos ganhos mútuos, ancorada na experiência do Consensus Building Institute, mantido pelo Massachusetts Institute of Technology e pela Harvard Low School.

A abordagem dos ganhos mútuos propõe construir jogos em que todos podem ganhar, o que se torna possível desde que cada ator desenvolva a capacidade de colocar-se no lugar do outro, entendendo suas motivações e necessidades. Um primeiro passo neste processo de facilitação é a identificação de todos os atores que devem participar das negociações, evitando-se deixar de fora do processo interesses de peso. A observação dos diversos atores que integram o campo dos conflitos deve permitir a construção de uma matriz com os resultados ideais e os mínimos aceitáveis para cada um, de forma a permitir a antevisão de possíveis pautas de entendimento. A dinâmica de construção de consensos pode ser facilitada por articulações entre os jogadores, compondo blocos de interesses em torno de conjuntos de metas comuns. Nessa construção, deve-se evitar a contraposição de diferentes valores pessoais, deslocando-se sempre as discussões para o campo das questões práticas. Nesse sentido, o mediador ou facilitador deve ter habilidades específicas, incluindo-se a organização de uma pauta de debates que promova consensos parciais, gerando atitudes mais confiantes e menos agressivas, de forma a permitir que as grandes questões de fundo possam então ser enfrentadas, de forma cooperativa (Susskind & Field, 1997; Susskind et al., 2000).

Quando aborda a negociação para construir o ecodesenvolvimento, Sachs (2002) lembra da importância de aproveitar os sistemas tradicionais de gestão dos recursos. Nesta mesma linha, Ostrom e MacKean (2001) 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 que recarregam mananciais, 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. Um zoneamento urbano é um exemplo de gestão em que procedimentos modernos se aproximam desta racionalidade tradicional, exercida de forma social e negociada entre membros de uma comunidade ou região.

## 2. METODOLOGIA

Este trabalho aproveita os primeiros resultados de trabalho de pesquisa em curso, em projeto na modalidade Políticas Públicas de auxílio pesquisa da agência paulista de fomento à pesquisa, FAPESP. A dinâmica proposta para os trabalhos visa subsidiar a incorporação de negociação de conflitos no processo de gestão ambiental. A adequação da abordagem dos ganhos mútuos para negociação ambiental em nossa realidade, o levantamento e análise das políticas ambientais incidentes na região, os comportamentos dos diferentes atores, são temas cujo estudo se fará mediante observação participante, em especial nas dinâmicas de oficinas de sustentabilidade e oficinas de capacitação em negociação ambiental, com utilização de jogos de simulação de conflitos. Levantamentos complementares utilizam entrevistas com pessoal de agências governamentais de meio ambiente, segmentos com responsabilidade gerencial na atividade portuária, setores da comunidade, autoridades locais; bem como estudo de documentos e relatórios técnicos, e acompanhamento de imprensa regional. A fim de balizar e fornecer subsídios aos atores locais, são pesquisadas experiências de gestão ambiental em outros portos brasileiros naquilo que diz respeito à implantação de agendas ambientais locais.

Os resultados apresentados neste artigo representam fase exploratória da pesquisa, e resultam de registros obtidos em atividades de discussão com diferentes atores, promovidas pela equipe de pesquisa em colaboração com a autoridade portuária de Santos e a agência de controle ambiental, como parte do trabalho de discussão da agenda ambiental para este importante porto brasileiro.

## 3. AGENDA AMBIENTAL PORTUÁRIA LOCAL: O MEIO AMBIENTE COMO VANTAGEM COMPETITIVA PARA OS PORTOS BRASILEIROS

A construção de mecanismos adequados de gestão ambiental em relação às atividades portuárias no Brasil é uma meta que se enquadra no conceito mais amplo de transporte ambientalmente sustentável, ou seja ... "transporte que não coloque em risco a saúde pública ou ecossistemas e que atenda às necessidades de mobilidade de forma consistente com (a) o uso de recursos renováveis em níveis abaixo de suas taxas de regeneração e (b) o uso de recursos não renováveis em níveis abaixo do desenvolvimento de substitutos renováveis" (Política Ambiental do Ministério dos Transportes, adotando definição da OCDE).

Nessa perspectiva, o objetivo geral de adequar o subsector portuário aos novos parâmetros ambientais vigentes no país se desdobra em objetivos específicos:

- promover o controle ambiental da atividade portuária
- inserir as atividades portuárias no âmbito do gerenciamento costeiro
- implementar unidades de gerenciamento ambiental nos portos organizados
- implementar os setores de gerenciamento ambiental nas instalações portuárias fora do porto organizado
- regulamentar os procedimentos da operação portuária, adequando-os aos padrões ambientais
- capacitar recursos humanos para a gestão ambiental portuária.

A idéia de uma política sustentável de transportes, com seus desdobramentos para a área portuária, representa a aproximação deste setor com a nova perspectiva de gestão em que a incorporação das questões ambientais é entendida como uma necessidade para o mundo dos negócios, e como um horizonte para construção de vantagens competitivas diante de novos ambientes caracterizados pela ascensão deste tema.

A modernização dos portos brasileiros traz a realidade da competição para este campo de atividade econômica, redefinindo sua articulação com os demais elos das cadeias logísticas. Num contexto de crescente integração das economias e processos produtivos, e conseqüente aumento dos volumes e velocidades dos fluxos de bens entre diferentes lugares, a qualidade ambiental, desafio posto de forma definitiva para o campo empresarial, torna-se tema essencial também para os portos.

## 4. SISTEMAS DE GESTÃO AMBIENTAL EMPRESARIAL E OS REQUISITOS DE CONFORMIDADE

Para o Diretor do Sindicato de empresas operadoras portuárias de Santos, Carlos Magano, há três grandes conveniências em implantar um sistema de gestão ambiental: não ficar suscetível a processos de Responsabilidade Civil; conseguir facilidades em órgãos de desenvolvimento; e conseguir atender a regulamentações cada vez mais rígidas (Magano, 2004).

Adicionalmente, a empresa obtém redução de custos através da prevenção e análise de ameaças de origem ambiental; da economia de recursos utilizados; e pela minimização da geração e disposição de resíduos. Em relação ao mercado, a empresa se beneficia com a certificação ambiental, com a melhoria de sua imagem institucional e com a redução de riscos de envolvimento compassivos ambientais (Pompéia, 2004).

A implantação de sistemas de gestão ambiental e a busca da certificação são iniciativas voluntárias das empresas, que atendem a normas desenvolvidas com a participação das mesmas, através dos comitês nacionais e internacionais. No caso dos portos brasileiros, a Agenda Ambiental Portuária estabeleceu a certificação das operadoras como um objetivo a ser promovido pelas unidades de gestão ambiental das autoridades portuárias.

Como é bem sabido, a *conformidade legal* é um requisito básico do sistema de gestão ambiental, que será verificado a cada rodada periódica de auditoria do processo. Trata-se de uma condição necessária, ainda que não suficiente ao longo do tempo, quando a evolução do processo de melhoria contínua estabelecerá metas que podem vir a ultrapassar o estrito atendimento a normas e padrões de legislação ambiental.

Assim, embora escapando do universo dos regulamentos fundados na legislação ambiental, as normas do processo de certificação ambiental geram a demanda pela conformidade com estes mesmos regulamentos. As atividades portuárias, para obterem certificação, devem estar regularizadas junto aos órgãos ambientais governamentais.

Embora as certificações de cada empresa se relacionem aos seus próprios sistemas de gestão, estes guardam interfaces com a situação geral de cada porto, inclusive em relação a possíveis soluções conjuntas para determinados temas, como a disposição de resíduos, ou o gerenciamento de riscos. Da mesma forma, investimentos em infra-estrutura, de interesse geral, como obras de dragagem ou novos acessos, dependem da aprovação por parte dos órgãos ambientais.

## 5. O GARGALO DA CONFORMIDADE AMBIENTAL DOS PORTOS

A preocupação do Governo Federal com a ampliação das exportações brasileiras levou à priorização de 11 portos escolhidos para receberem investimentos em algum tipo de infra-estrutura. Este plano recebeu a denominação de Agenda Portos.

Analisando as interações entre a Agenda Portos e a Área Ambiental (cf. registro de março de 2005), dos 11 portos priorizados, 9 estão em situação de não conformidade em relação à segurança ambiental (licenciamento ambiental e planos de emergência). Quanto à gestão de resíduos (dragagem e passivos ambientais), 10 destes portos estão em situação de não conformidade.

As dificuldades de regularização das atividades portuárias em relação aos parâmetros ambientais são conseqüência não apenas da ausência histórica das preocupações ambientais por parte de gestores e operadores destas atividades. Devem ser igualmente reconhecidas e postas em pauta as limitações da política ambiental pública em seu atual estágio de evolução no país, limitações estas tanto mais relevantes quanto se trata de administrar situações e atividades pré-existentes, que não passaram por licenciamentos prévios. Estas dificuldades se ampliam quando é o caso, típico dos portos, de administrar transformações múltiplas e complexas em ambientes regionais naturais e construídos, diversificados, o que esbarra geralmente na ausência de políticas ambientais integradas e abrangentes em escalas regionais.

Nestes casos, o enquadramento ambiental das práticas produtivas apresenta impasses que representam dificuldades gerenciais pelo lado dos órgãos ambientais e pelo lado dos empreendedores econômicos, sendo interesse de ambas as partes encontrar vias para operacionalizar este enquadramento que em geral só poderá se dar de forma gradual e progressiva.

A ameaça que surge para agentes econômicos e pessoal dos órgãos ambientais é o contexto de conflito ambiental, em que diferentes segmentos das sociedades regionais têm interesses legítimos relacionados à busca de melhor qualidade ambiental, pressionando por soluções nesse sentido. Num ambiente marcado pela diretriz legal do acesso à informação e à participação nos processos decisórios em aspectos ambientais, mas também pela falta de mecanismos e de uma cultura de construção de entendimentos em situações de conflitos entre múltiplos atores, as decisões refugiam-se na letra da lei, cuja concepção, embora abrangente, não esgota as possibilidades dos desafios à gestão de situações de fato, relacionadas a ações transformadoras do ambiente forjadas em período histórico em que as prudências ambientais eram fator alheio à racionalidade econômica que norteava os projetos de desenvolvimento.

Recentemente, a discussão dentro do Conselho Estadual de Meio Ambiente do pedido de licenciamento para a dragagem do Canal de Piaçaguera, acesso para o porto da Cosipa, foi barrada por medida judicial de iniciativa do Ministério Público, cujos representantes não estavam satisfeitos com os procedimentos relativos à obtenção da licença prévia. Um fato como esse ilustra o contexto que aqui se busca desenhar.

O ambiente de conflito, ensejando o temor em relação a movimentos que

desagüem em ações judiciais e de responsabilidade, leva os decisores a guiarem-se pelos parâmetros estritos da lei. O que deve ser examinado em profundidade é: por que o estrito cumprimento da lei ambiental não resolve por si só estas situações de fato?

#### 6. QUEM DÁ AS LICENÇAS AMBIENTAIS? CENÁRIO DE CONFLITOS AMBIENTAIS, E AS LIMITAÇÕES DA POLÍTICA AMBIENTAL NA ZONA COSTEIRA.

A política ambiental brasileira já não vive o tempo do comando e controle exercido por órgãos governamentais, puramente. Pelo lado das empresas, há uma enorme multiplicação de modelos de gestão pró-ativos, em que a certificação ambiental é apenas o passo inicial. O terceiro pólo das decisões, o conjunto das entidades da sociedade civil, dispõe de vários canais de influência, podendo no limite contar com o respaldo do Ministério Público sempre que se suponha que direitos não tenham sido garantidos. Essa configuração leva à idéia de que hoje, quem dá as licenças ambientais no Brasil é a sociedade (Almeida, 2002).

Em relação às atividades portuárias, podem ser destacados alguns aspectos centrais para analisar a dinâmica de conflitos ambientais, alguns deles comuns a outros ramos de atividades.

Boa parte destes fatores de conflito se relacionam ao desempenho das agências ambientais, sendo o mais visível, hoje, o relativo aos licenciamentos ambientais e seu tempo de tramitação.

Reconhecidamente, a burocracia brasileira de meio ambiente vem sendo construída pela instituição de sucessivas burocracias especializadas, por vezes superpostas em seu campo de competências legais. A meta de uma atuação integrada vem sendo perseguida, tendo como marcos centrais a constituição do IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente, a lei do SNUC sistema nacional de unidades de conservação, ou a Resolução 237. Entre União e estados, são diversos órgãos com histórias, filiações institucionais e culturas técnicas muito diferentes. Mas é forçoso reconhecer que de forma geral não há uma política ambiental integrada, em que os instrumentos de gestão disponíveis em nossa ordem jurídica sejam utilizados articuladamente. A desarticulação é o padrão geral entre diferentes agências; mesmo dentro das agências, entre seus diferentes setores, é raro encontrar, por exemplo, ações de controle sendo direcionadas e executadas tendo como orientação o planejamento ambiental; utilizando como instrumento auxiliar a educação ambiental, e recebendo o *feed back* do monitoramento.

Dos instrumentos de gestão disponíveis, o mais utilizado e mais visível é o controle. É também o mais conflitivo. O planejamento ambiental parte de uma dada realidade e propõe metas; nesse sentido, incorpora a não conformidade e coloca a perspectiva de seu enquadramento. O controle trata de enquadrar as atividades nas normas e padrões existentes, podendo recorrer, como já comentado, a TACs, com os limites deste instrumento.

Portos lidam no dia a dia com grande número de agências de controle. Controles de poluição, controles de desmatamento, controles de usos de recursos naturais, unidades de conservação terrestres e eventualmente marinhas, bens culturais protegidos, sistemas de recursos hídricos, vigilância sanitária, e cada ramo por vezes unindo (?) esferas federal, estadual e municipal. Sendo a gestão ambiental portuária um novo campo de atuação, à perplexidade dos atores econômicos se soma a perplexidade dos agentes encarregados de controles para os quais as agências e as equipes estão despreparadas e não equipadas.

As diferenças gerenciais entre as agências ambientais de controle, quando ocorrem entre diferentes estados brasileiros, podem inclusive tornar-se fator de competição perversa, na possibilidade de prática de tarifas mais vantajosas por parte de portos dos quais não é exigido o mesmo padrão de controle de outra região.

Dificuldades que já eram sentidas em outros tipos de empreendimentos tornam-se mais agudas no licenciamento de atividades portuárias. Um EIA-RIMA de ampliação portuária em região de conurbação localizada em espaço de estuário é um bom exemplo. De um lado, a área de avaliação de impactos do órgão licenciador se ressentia da dificuldade em avaliar caso a caso as propostas de ampliação, cada novo terminal proposto, pois é óbvio que se desenha um conjunto de impactos na articulação do novo conjunto de empreendimentos, que supera em muito o impacto específico de cada terminal. Do lado dos empreendedores, e da autoridade portuária, sente-se falta de um planejamento territorial prévio por parte da agência ambiental, que estabeleça as possibilidades de expansão dentro das quais o porto orientará os projetos específicos. Diretrizes 1 clama um lado; diretrizes 1 clama o outro lado.

Passivos ambientais acumulados no tempo, que muitas vezes não são da exclusiva ou principal responsabilidade dos portos, são focos para impasses decisórios. São custos herdados do passado, externalidades que agora desafiam à sua internalização e para tanto demandam investimentos que fazem falta para a expansão dos negócios.

O terceiro pólo decisório, o leque de entidades da sociedade civil, encontra suas próprias dificuldades em participar desse processo e acompanhar as

decisões do licenciamento. Dos vários fatores a considerar, para enxergar a dinâmica das altitudes neste campo, deve-se destacar a influência ainda recorrente da mentalidade preservacionista, os ideais de manutenção da natureza intocada que tanta influência tiveram na primeira fase do ambientalismo brasileiro e que ainda têm ressonância não só entre estes atores mas nas formas de trabalhar a questão ambiental de diversos setores, como a mídia. No senso comum, a palavra mais usada quando se fala em meio ambiente é preservar. Num tempo em que a palavra de ordem em relação aos ambientes brasileiros, via de regra infelizmente deve ser *transformar*: transformar para melhor, face a seu estágio de devastação, poluição, insalubridade.

Em verdade, o campo da sociedade civil é um leque de interesses diversos, aparecendo por exemplo grupos cujo conflito com a atividade portuária refere-se à disputa por recursos ou espaços, como no caso de pescadores ou moradores de áreas próximas, cuja dificuldade é fazerem-se ouvir ou mesmo ter acesso aos momentos de decisão sobre empreendimentos que depois afetarão fortemente suas vidas. Sempre que sejam grupos pequenos, ou de baixa renda, sua situação gerará o sentimento de injustiça, dando lugar a ações agressivas, que fogem ao campo do diálogo.

Outro aspecto relevante é a dificuldade de lidar em cada situação com os condicionantes ambientais regionais. Vários portos, como nos exemplos de Santos ou São Sebastião, instalaram-se ou ampliaram-se no interior de conjuntos naturais singulares em sua importância e por isso hoje enquadrados em políticas de proteção como espaços absolutamente prioritários. O porto pode estar fora das Unidades de Conservação, mas seus acessos de carga enfrentarão este condicionamento nos casos citados, a travessia da Mata Atlântica. O mesmo vale para conjuntos históricos tombados no perímetro urbano, onde portos antigos foram a origem das cidades coloniais cujos remanescentes agora condicionam as estratégias de expansão das atividades dos portos que explicam a existência das cidades... Tratam-se de condicionantes que simplesmente não podem ser ignorados, por seus valores concretos e simbólicos, desafiando a sofisticação técnica e a custos de empreendimentos diferenciados para sua superação; além de, novamente, colocar em pauta os limites da gestão ambiental governamental, já que afloram as precariedades dos trabalhos de implantação das UCs, das políticas de patrimônio histórico, de gestão urbana, etc..

Os fatores de conflito selecionados por sua importância dentre um conjunto muito mais amplo ilustram aqui uma situação em que o processo decisório está emperrado pela dificuldade de estabelecer decisões legitimadas pela sociedade, num contexto de complexidade em que a desejada velocidade para promover o desenvolvimento mediante o incremento do movimento dos portos esbarra na busca da conformidade ambiental. É imprescindível focar a política ambiental como um processo de resolução desses conflitos.

#### 7. PROPONDO UMA DISCUSSÃO SOBRE A AGENDA AMBIENTAL LOCAL E OS DESAFIOS DA CONCERTAÇÃO.

A política do Ministério do Meio Ambiente para promover as Agendas Ambientais Locais tem como eixo a diretriz de que os portos devem desenvolver este plano de ação estabelecendo pactuação, entendimentos claros em torno de conteúdos e prazos, com as agências ambientais e com os principais atores em cada realidade. O primeiro passo para este trabalho é acordar um Roteiro da Agenda Ambiental Portuária: os temas que a integrarão, os atores que serão convidados a participar, e os mecanismos adotados para sua validação.

Tomando como base a abordagem dos ganhos mútuos para resolução de conflitos (Susskind e Field, 1997), desenvolvida nos trabalhos do Consensus Building Institute (M.I.T./Harvard Law School) e adotada como linha de apoio pela Sustainability Challenge Foundation em seu programa internacional de gerenciamento da sustentabilidade, podem-se destacar alguns pontos de referência para discutir alternativas de gestão cujo instrumento central seja o desenvolvimento da Agenda Ambiental Portuária.

Identificar os interlocutores; conhecer suas necessidades, medos e interesses; colocar-se no lugar do outro, para entender seu ponto de vista; procurar organizar propostas em que existam possibilidades de ganhos mútuos; desarmar a agressividade das atitudes iniciais, construindo um clima respeitoso em que os diferentes aceitem-se mutuamente como partes legítimas do debate; organizar pautas de discussão amplas, que facilitem convergências e estabeleçam a possibilidade de ganhos progressivos, com o avançar do tempo. Estas são algumas das recomendações básicas para a negociação, nessa perspectiva.

Desenvolver agendas ambientais pactuadas supõe organizar processos democráticos de discussão, nos quais devem participar todos os atores relevantes em cada situação. A identificação dos interlocutores importantes e sua incorporação no processo é sinal de respeito a seus direitos e ao mesmo tempo a base para que as decisões que venham a ser adotadas sejam efetivamente levadas a cabo, pois reconhecidas como legítimas. Setores deixados de fora das decisões tenderão a buscar seus direitos na justiça ou por outras formas não dialogadas.

Entendimentos têm maior chance de se desenvolverem se a pauta das discussões não se limitar aos pontos mais polêmicos, aqueles que polarizam

as posições e trazem os debates para o campo das fortes emoções, quando é difícil para os interlocutores dialogarem calmamente. Organizar pautas amplas, com horizontes temáticos e de tempo mais dilatados, é essencial para facilitar a convergência de posições. Se os interlocutores convergem para os objetivos mais amplos e para metas que possam ser alcançadas progressivamente, então o tempo trabalhado aspectos mais polêmicos, pois os interlocutores terão superado a animosidade inicial.

Estas linhas de comportamento, selecionadas de um leque mais amplo de técnicas de negociação cujo exame exaustivo não é objeto deste trabalho, conduzem a algumas idéias básicas para a discussão da melhor estratégia para desenvolver uma agenda ambiental portuária que possa efetivamente amadurecer mediante concertação.

Conforme a perspectiva de quem analisa, a regularização de uma atividade dando-se um prazo para atendimento de certos parâmetros pode ser a perpetuação de um processo que se arrasta ao longo do tempo, pautado pelo descaso com os limites ambientais; ou pode ser um passo para um gradual aperfeiçoamento do desempenho ambiental da atividade. É a inserção deste ponto num conjunto mais amplo de compromissos e decisões que confere um sentido ao processo, que possa ser reconhecido e legitimado pelos mais diferentes atores.

Preservar ou não preservar um trecho de mangue ou um casarão histórico; construir uma via de acesso com um determinado traçado específico, são decisões pontuais, absolutas. Manter e recuperar a vitalidade de um sistema estuarino, revitalizar um centro histórico, ampliar as condições de acesso de carga, são propostas mais amplas e adaptáveis em suas conformações localizadas. Aceitam flexibilidade ponto a ponto e distribuição no tempo, sem necessariamente comprometer seu alcance. Pode ser mais fácil construir consenso no segundo caso que no primeiro.

Para facilitar a visualização desta idéia, vejamos o exemplo da política ambiental do porto de Sydney, recuperada no trabalho sobre "Modelos internacionais de gestão ambiental portuária" (MMA, 2005).

A gestão ambiental da Corporação Portuária de Sydney é realizada através de um sistema de gestão ambiental (SGA) baseado na norma ISO 14001. As principais atividades estabelecidas têm como tema: qualidade da água; qualidade do ar; ruído; biodiversidade; erosão costeira; contaminação do solo e remediação; substâncias perigosas; uso de recursos; outras atividades, em que estão inseridas o cuidado com as áreas de importância histórica, o paisagismo e a educação ambiental dos funcionários, o apoio a eventos comunitários (exposições, museus, festivais, campeonatos, regatas, etc.). Além destas atividades do SGA, a Corporação Portuária ... reconhece os interesses distintos dos diversos usuários do estuário de Sydney. Dessa forma, a CPS apoia a proposta de planejamento do Departamento Estadual de Planejamento, que elaborou uma política de gestão integrada para esse estuário (...). Nessa política, o cenário futuro desejado para o estuário de Sydney envolve quatro aspectos centrais: um estuário com ecossistemas e biodiversidade preservada (componente natural), um estuário que é cercado pela maior cidade do país (componente urbano), um estuário que seja de fácil acesso às pessoas (componente humano) e um estuário que deve continuar sendo um foco gerador de oportunidades de trabalho (componente econômico). Assim, entende-se a indústria marítimo-portuária como sendo um dos diversos usos legítimos desse corpo d'água, uso esse que tem papel vital para o crescimento econômico e de melhoria de vida dos australianos. Dentro dessa perspectiva, o planejamento integrado do estuário prevê a garantia do espaço para a ampliação da infra-estrutura portuária, garantindo condições para que esta seja moderna, de alta qualidade e competitiva, sem deixar de reconhecer e atender aos anseios de outros setores da sociedade".

Em seu conjunto, esta política ambiental cumpre dois papéis básicos em relação à dinâmica de conflito ambiental.

As responsabilidades da atividade por afetar negativamente a qualidade ambiental são assumidas, mediante vários tópicos específicos.

A visão de sustentabilidade, respeitando os conjuntos de recursos de uso comum e reconhecendo que outras economias devem ser suportadas pelos mesmos, completa e dá sentido aos resultados específicos das ações da categoria anterior.

Ainda que num momento inicial haja um volume muito maior de ações detalhadas no SGA, voltadas a corrigir, atenuar e prevenir problemas negativos pontuais (responsabilidade e compromisso da atividade com os próprios impactos), o claro enunciado de participação e apoio à plataforma para o estuário e a região demonstra respeito pelos demais atores sociais e econômicos, e estabelece o horizonte de tempo que passa a orientar as expectativas de desempenho, além de comunicar o compromisso maior com a melhoria geral das condições ambientais.

O porto assume sua responsabilidade como ator econômico de grande peso na dinâmica territorial. Além disso, incorpora na pauta de discussões o conjunto de intervenções da sociedade no ambiente, o que ademais situa cada participante do debate como um dos sujeitos no campo dos problemas e no campo das soluções.

Em suma, o que se coloca como aspecto estratégico para uma pactuação em torno de uma agenda ambiental é como conquistar a possibilidade de que o porto se torne um dos participantes de uma aliança a favor da sustentabilidade em escala regional. Nessa operação, que só se torna possível se o porto efetivamente assumir esta diretriz de gestão, criam-se condições para que os avanços pontuais sejam legitimados como parte de progressos gradativos rumo à melhoria da qualidade ambiental e ampliação das oportunidades de desenvolvimento e inclusão. Os ganhos de competitividade da atividade, que envolvem inclusive as mudanças tecnológicas que redefinem o perfil e o número das vagas de trabalho, e a expansão destes negócios que são os benefícios esperados e almejados pelos segmentos que vivem da economia portuária - deixam de ser ameaças reais ou imaginadas para os demais ramos da economia efetiva ou potencial da região, e seus protagonistas, e para a conquista de melhores condições ambientais e de qualidade de vida em geral. A economia portuária precisa agora ser dinamizada para poder cumprir o papel que lhe cabe no *financiamento da melhoria ambiental da região*, modernizando-se, arcando com seus passivos e colaborando para que os demais potenciais econômicos se desenvolvam.

## 8. O PAPEL FACILITADOR DE UM ORDENAMENTO TERRITORIAL NEGOCIADO: A NECESSIDADE DE ESTRATÉGIAS DE GESTÃO INTEGRADA.

Tradicionalmente, as "forças vivas" da economia e da política nas regiões litorâneas reagem com desconfiança a iniciativas de políticas de ordenamento territorial, como aquelas típicas do Zoneamento Ecológico Econômico que integra a política de Gerenciamento Costeiro. A reação negativa vem associada à idéia de que o plano ambiental trará novas restrições ao desenvolvimento, o que é uma simplificação equivocada.

A discussão aqui apresentada evidencia, de outro lado, a conveniência de construir uma nova compreensão, por parte dos diferentes atores dos cenários de conflitos ambientais na costa, sobre a utilidade e a importância de dispor de diretrizes gerais, parâmetros que orientem a atividade de licenciamento e os planos econômicos. Debates e negociações se acomodam melhor numa fase de planejamento quando há menos pressa de decidir.

A atividade de licenciamento fica amputada em seu alcance quando descolada do planejamento territorial. Decisões pontuais são mais difíceis, e podem ser menos eficazes em relação a objetivos de qualidade ambiental, do que avaliações de pedidos de autorização para projetos cuja inserção na dinâmica territorial possa ser dimensionada pela disponibilidade de planos regionais, cuja existência pode orientar os próprios estudos de impacto ambiental. Não dispo de estes parâmetros, a tarefa das agências de controle aparece como um desafio a decifrar, e em muitos casos poderá ser imprescindível construir estratégias de gestão inovadoras, que possam abrir espaço para que o enquadramento das atividades portuárias nos parâmetros da lei seja um trabalho gradual, progressivo, um verdadeiro plano de gestão. A agenda ambiental local servirá, nestes casos, para construir condições para que a sociedade regional entenda e acompanhe as decisões, negociando para que seus interesses sejam contemplados.

## 9. BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, J.C. Conflito, cooperação e convenções: a dimensão político-institucional das estratégias sócio-ambientais da Aracruz Celulose S.A. (1990-1999). Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2000. (Tese de Doutorado).
- ALMEIDA, F. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- BARBIERI, J.C. Gestão Ambiental Empresarial. São Paulo: Saraiva, 2004.
- CALIXTO, R. J. Poluição Marinha: origens e gestão. Brasília: Ambiental, 2000.
- CÂMARA PAULISTA DO SETOR PORTUÁRIO. Memória técnica. São Paulo: CETESB, 1996.
- Gestão Ambiental no Contexto do Desenvolvimento Regional. Relatório final. São Paulo: CETESB, 1996.
- CIRM Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Agenda Ambiental Portuária. Brasília, 1998.
- CLARK, J.R. Coastal Ecosystem Management. New York, John Wiley & Sons, 1977.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- COMPANHIA ESTADUAL de SANEAMENTO AMBIENTAL CETESB. Plano de controle ambiental do Porto de Santos Levantamento das fontes poluidoras. Santos, 2000.
- Relatório Sistema Estuarino de Santos e São Vicente. 6-2001.
- CUNHA, I. e MOSSINI, E. O Estuário de Santos como cenário de negociação ambiental. Anais do ENANPAD 2002. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador, 2002.

CUNHA, I. *Conflitos ambientais das atividades portuárias e política de gerenciamento costeiro*. In Junqueira, L. (org.) *Desafios da Modernização Portuária*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

----- (org.) *Portos no Ambiente Costeiro*. Santos: Leopoldianum, 2004.

DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

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

FERREIRA, L. *A questão ambiental*. São Paulo, Boitempo, 1998.

FERREIRA, V.M. e CASTRO, A. *Cidades de Água a lenta "descoberta" da frente marítima de Lisboa*. In Ferreira, V. M. e Indovina, F. (orgs.) *A cidade da EXPO' 98 Uma reconversão da frente ribeirinha de Lisboa?* Lisboa: Bizâncio, 1999.

HART, S. *Business Decision Making About the Environment: The Challenge of Sustainability*. In Sexton, K. et al, *Better Environmental Decisions Strategies for Government, Businesses, and Communities*. Washington: Island Press, 1999.

LAMPARELLI, C. (coord.) *Mapeamento dos ecossistemas costeiros do estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, CETESB, 1998.

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. e OSTROM, E. *Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma reliquia do passado?* In Diegues, A.C.S. e 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.

POMPEIA, S. *Regras Transparentes para Todos*. In Cunha, I. (org.) *Portos no Ambiente Costeiro*. Santos: Leopoldianum, 2004.

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. e VAZ, J. *Porto de Santos Uma década de transformações*. Santos: CODESP/Unisantia, 2001.

ROITMAN, M. *A poluição marinha por óleo no Porto de Santos: aspectos de gestão ambiental*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo, 2000.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o Século XXI - Desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo, Studio Nobel/Fundap, 1993.

----- *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, 2ª. Ed.

SANTOS, M. *O Brasil: Território e Sociedade no início do Século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 2001.

SCF - Sustainability Challenge Foundation. *1st. International Programme on the Management of Sustainability . Selected Readings*. The Netherlands, Nijenrode Business School, 1994.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE . *Resolução SMA 18 de 20-9-2001*

----- *Comunicado do grupo de Trabalho instituído pela Resolução SMA 15 de 20-8-2001*.

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.

VIOLA, E. e LEIS, H. *A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991 : do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável*. In Hogan, D.J. e Vieira, P.F. (orgs.) *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas, Editora da Unicamp, 1992.

## Maiores Informações:

ÍCARO CUNHA

Sociólogo, Doutor em Saúde Ambiental, Professor de Política Ambiental no Mestrado em Gestão de Negócios da Universidade Católica de Santos

E-mail: [icarocunha@unisantos.br](mailto:icarocunha@unisantos.br)



AGÊNCIA BRASILEIRA DE GERENCIAMENTO COSTEIRO - AGÊNCIA COSTEIRA

[www.agenciacosteira.org.br](http://www.agenciacosteira.org.br)

A Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro é uma organização da sociedade civil de interesse público constituída para promover a convergência de ações para o gerenciamento integrado da Zona Costeira no Brasil.

Fundada em 20 de abril de 2001 por um grupo de pessoas e instituições interessadas na resolução dos problemas de gestão do litoral brasileiro, tem como objetivo social permanente contribuir para o desenvolvimento sustentável da Zona Costeira e Marinha do Brasil, em padrões que assegurem a sua integridade e qualidade ambiental, e defender o seu patrimônio natural e cultural.

Sua principal missão é atuar como fórum de discussão independente da gestão ambiental costeira e dos problemas de desenvolvimento sustentável do Litoral Brasileiro.

A Zona Costeira é considerada Patrimônio Nacional pela Constituição Brasileira, a exemplo de outros Biomas Nacionais, como da Amazônia, do Pantanal, e da Mata Atlântica, entre outros. Por esse motivo, a utilização dos seus recursos naturais deve seguir determinações estabelecidas em legislação específica que, com base em princípios da gestão descentralizada, articulada e participativa.

### Áreas de Atuação

- Recursos naturais renováveis e não renováveis
- Turismo sustentável
- Planejamento ambiental
- Pesquisa científica
- Educação ambiental
- Apoio e gestão nas unidades de conservação
- Formação e capacitação de recursos humanos
- Monitoramento de indicadores de qualidade ambiental
- Patrimônio natural e cultural
- Recursos hídricos
- Avaliação ambiental estratégica

### Atividades Prioritárias

- Promoção de cursos, seminários e congressos técnicos, científicos e culturais relacionados ao desenvolvimento sustentável.
- Estruturação e gerenciamento de uma rede de entidades identificadas com a gestão ambiental da costeira e marinha.
- Identificação de demandas e a indicação de alternativas para sua viabilização junto às diversas instituições públicas e privadas que atuam no litoral brasileiro.
- Estruturação e manutenção de um atualizado Sistema de Informações Sócio-Econômicas e Ambientais.
- Manutenção e administração da infra-estrutura necessária às ações de pesquisa, educação, monitoramento e extensão na Zona Costeira.
- Atuação nas áreas de certificação de empresas e produtos e de avaliação de projetos relacionados ao uso sustentável da Zona Costeira e Marinha.

### Formas de Atuação

A Agência possibilita realizar suas ações através de contratos, convênios e termos de parceria e cooperação com todos os tipos de instituições:

- empresas e pessoas físicas;
- entidades de ensino e pesquisa;
- setores do governo federal, estadual e municipal;
- organizações não governamentais;
- organizações internacionais.