

Processo de Diálogo entre o Porto, a Agência Ambiental e o Público: a Construção da Agenda Ambiental Portuária em Santos

Dialogue between Port Authorities, Environmental Agencies and the Public: Building a Port Environmental Agenda in Santos

Icaro Aronovich da Cunhaⁱ
Unisantos
Santos, Brasil

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: This text treats the process of environmental negotiation involving the Port Authority of Santos, the São Paulo State environmental agency and the general public which gives rise to opportunities for organizing a coalition that could promote sustainability.

Keywords: environmental negotiation, port environmental management, ports and sustainability.

Introdução

Esse artigo analisa resultados de projeto de pesquisa apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, na modalidade Políticas Públicas, cujo objetivo foi facilitar a incorporação de mecanismos de negociação de conflitos na gestão ambiental pública, focando o desenvolvimento de uma agenda ambiental para o porto de Santos.

A metodologia adotada consistiu no desenvolvimento de uma proposta de roteiro para a agenda ambiental portuária, estabelecida por consenso entre a agência estadual de controle da poluição, CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) e a autoridade portuária, a CODESP (Companhia Docas do Estado de São Paulo). Na sequência houve a incorporação de outros interlocutores estratégicos, como as prefeituras e o setor da pesca artesanal, abrindo-se o debate público que mobilizou interlocutores variados na região.

ⁱ Sociólogo, doutor em Saúde Ambiental. Professor do Instituto de Oceanografia da Universidade de Rio Grande. icarocunha@gmail.com

Como orientação geral para essa construção adotou-se o conceito de desenvolvimento sustentável, entendendo-se 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 econômicas cujos potenciais são afetados negativamente pela falta de planejamento integrado, e às ações de recuperação ambiental.

O processo reforçou a hipótese analítica de que existem inúmeras oportunidades para parcerias, de forma inclusive a orientar ações de responsabilidade social das empresas, no contexto regional, por critérios socioambientais.

A Negociação de Conflitos como Caminho para Dinamizar uma Política de Sustentabilidade

O estilo predatório de desenvolvimento ultrapassa os limites ecológicos sem garantir oportunidades de inclusão a todos os grupos da população. A produção de escassez é uma ameaça para o futuro, para as gerações que virão; mas já é uma realidade palpável, que se pode constatar na simultaneidade dos males do uso perdulário dos recursos ambientais com o não atendimento a necessidades básicas de amplos contingentes humanos (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988).

Construído em contraponto à ameaça da insustentabilidade ecológica da economia, o conceito de desenvolvimento sustentável consagrado no relatório Nosso Futuro Comum vem recebendo contribuições importantes, como aquelas trazidas por Ignacy Sachs, em sua abordagem de uma ecossocioeconomia.

Sachs destaca dimensões orientadoras para o desenvolvimento a partir da ideia de sustentabilidade ecológica de Constanza, qual seja,

[...] 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, 1991, apud SACHS, 1993)

As dimensões de sustentabilidade mais estratégicas para o planejamento são: sustentabilidade social, uma busca de maior equidade na 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; 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, cada cultura e cada local (SACHS, 1993).

Sachs sublinhou ainda 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 em um oceano de atividades de produtividade baixa ou muito baixa. A maior parte do PIB, diz Sachs (2004, p.31), vem do arquipélago; enquanto a maior parte das pessoas “nadam no oceano, tentando sobreviver”.

Em uma abordagem dentro da ótica do interesse das empresas, Fernando Almeida alinha-se com Porter ao entender que as corporações têm ganhos ao incorporar a gestão ambiental, reduzindo seus custos por utilizarem menos recursos naturais e diminuir suas perdas na forma de resíduos (ALMEIDA, 2002; PORTER, 1999).

A sustentabilidade empresarial deve combinar a ecoeficiência no uso dos recursos com a prática da responsabilidade social, segundo Almeida (2002). Um dos resultados dessa trajetória, segundo esse autor, é uma boa imagem ambiental, que se torna um importante ativo intangível da empresa. A boa reputação ambiental é um valor estratégico, pois é uma via para a obtenção de legitimidade.

Essa aceitação da forma de fazer negócios de um dado empreendimento, por parte do público, tem um valor estratégico quando se vive novo equilíbrio nas decisões sobre as licenças ambientais. Afloram três polos decisórios: o governo, a empresa e a sociedade. Nesse mundo tripolar, as licenças ambientais são dadas pela sociedade (idem, ibidem).

Ambas as abordagens valorizam a questão da negociação de conflitos como parte de um esforço pró sustentabilidade. Sachs (2002) indica a necessidade de construir uma gestão negociada e contratual dos recursos ambientais, enquanto a teoria dos *stakeholders* na administração de negócios trata da necessidade que tem a empresa de negociar os conflitos com moradores, grupos de consumidores, ambientalistas, agências de governo, fornecedores e outros segmentos de alguma forma influentes, em dinâmicas 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 de seus recursos (LITTLE, 2001). Ainda não se dispõe de mecanismos eficazes e abrangentes para sua resolução no contexto da política ambiental brasileira, embora esta se caracterize por contar com um repertório amplo de instrumentos técnicos e jurídicos, avançados em vários aspectos (LEIS, 1999).

Técnicas para apoiar a concertação entre diferentes segmentos são oferecidas pela abordagem dos ganhos mútuos, conjunto de orientações presente nos trabalhos dos pesquisadores do *Consensus Building Institute* (SUSSKIND; FIELD, 1997; SUSSKIND et al., 2000). Sua visão coloca a possibilidade de construção de jogos de negociação buscando 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 procure compreender os resultados que lhe interessam.

Conhecendo-se melhor os interesses de cada setor envolvido é possível compor uma *zona de possível acordo*, um campo em que se combinam os objetivos dos diversos atores. Esta pauta deve orientar a organização das conversações e tratativas, em uma dinâmica em que é essencial desenvolver articulações, organizar coalizões, de forma a ampliar as condições de diálogo e convalidação de propostas de encaminhamento por parte de um amplo leque de interlocutores.

De forma genérica, as situações de negociação ambiental têm como polos principais os órgãos governamentais de meio ambiente, as empresas e o público regional. *Para as agências de meio ambiente*, o interesse geral consiste em garantir que os empreendedores incorporem os regulamentos ambientais em suas decisões de negócios. *Pelo lado das empresas*, a perspectiva é a de que a adoção de normas ambientais respeite as características, os tempos e os contornos específicos da lógica econômica de seus ramos de atividades.

O público geralmente participa de instâncias de debate e negociação esperando que suas demandas e necessidades sejam consideradas e incorporadas nas grandes decisões, que acabam por condicionar as formas de viver em um lugar (SUSSKIND et al., 2000).

Conflitos Socioambientais Associados à Atividade dos Portos

A zona costeira brasileira vive nas recentes décadas um processo de (re)ocupação, no qual os portos se somam, como polos de atração para a migração, à instalação/ampliação de parques industriais, à abertura ou melhoria de estradas e aos processos de expansão imobiliária nos espaços próximos a conjuntos de praias com forte atratividade turística (MORAIS, 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.

Obras de instalações portuárias provocam alterações na dinâmica costeira, podendo induzir 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 e transporte local (CIRM, 1998; PORTO; TEIXEIRA, 2002).

A influência dos portos na dinâmica territorial se dá em escala muito ampla. Os portos são infraestruturas estruturantes, por seu papel de elos entre circuitos econômicos desenvolvidos no interior do território e fluxos comerciais externos concretizados por meio do transporte marítimo, determinando a (re)configuração de malhas territoriais, articulando-se a outros modais de transporte e diferentes regiões produtivas (BARRAGAN-MUÑOZ, 1995; 2005).

Nos espaços portuários, os usos das águas estão na base da dinâmica territorial, assumindo papel central na vida das cidades, desafiados pelas mudanças produtivas e tecnológicas dos portos a redesenharem-se e reinventarem-se como paisagem, espaço urbano, meio de sobrevivência e socialização, lugares com identidades próprias 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.

Com o uso predominante do contêiner, a atividade portuária vem demandando espaço com voracidade praticamente ilimitada, para pátios de cargas. O maior porte dos

navios demanda canais de acesso mais profundos, obrigando a intervenções de dragagem em grande escala. O escoamento das cargas para as outras regiões faz com que o tráfego marítimo se desdobre em expansão do tráfego terrestre, que no Brasil se caracteriza pelo modal rodoviário.

Ambientes naturais e construídos vão sendo readaptados, e tais modificações condicionam fortemente as possibilidades de outros aproveitamentos econômicos, tradicionais ou inovadores, como a pesca e o turismo.

A busca de novos patamares de produtividade promove a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra, com incremento da automação e informatização das operações. Os portos podem configurar-se, assim, como economias que condicionam o uso da resiliência ecológica da região, canalizam seus aproveitamentos – como no caso do uso do espaço –, mas não necessariamente são capazes de garantir oportunidades amplas de inclusão social pelo trabalho dentro da lei (SACHS, 2004). O condicionamento do potencial de diversidade econômica dos lugares em função de um determinado conjunto de atividades está na base, portanto, dos conflitos socioambientais que cercam a vida dos portos.

A Busca de um Processo de Gestão Negociada e a Agenda Ambiental Portuária

A gestão ambiental dos portos é uma frente tardia da política ambiental brasileira. Uma agenda ambiental portuária foi delineada em nível federal em 1998, articulando as políticas de Gerenciamento Costeiro e de Modernização dos Portos (CIRM, 1998). Essa agenda propunha 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.

Essa diretriz da CIRM estabelece que iniciativas de ampliação dos portos devem compatibilizar-se com o zoneamento ecológico-econômico da costa, e os planos de desenvolvimento e zoneamento (PDZ portuários) devem ser concebidos de acordo com os planos diretores municipais e planos de revitalização de áreas portuárias.

Nos marcos dessa política geral, o Ministério do Meio Ambiente e a ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários passaram a promover a elaboração de agendas ambientais locais por parte dos portos. Uma agenda local tem como escopo básico construir um plano de ação pactuado com os principais atores regionais, com base no 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.

A experiência do debate público da agenda ambiental para o porto de Santos, ao longo de 2007, ofereceu assim um exemplo para os demais portos brasileiros. Embora dialogando com as agências federais já citadas e trazendo-as como interlocutores fundamentais para os debates, a iniciativa foi de atores locais. Uma coalizão fundadora do processo foi estabelecida entre a Universidade Católica de Santos (Unisantos), a CETESB (Agência Estadual de Controle da Poluição) e a Superintendência de Meio Ambiente da autoridade portuária, a CODESP, trazendo-se ainda a participação de uma OSCIP

(Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro.

Os desafios que motivaram esse processo se ligavam a um impasse decisório, que eclodira em 2002 em relação à gestão ambiental da atividade de dragagem no estuário de Santos e São Vicente (CUNHA; MOSSINI, 2003). Santos deve dragar seu canal de navegação periodicamente, pois o assoreamento é constante e de grande volume. O material dragado vinha sendo despejado em um único ponto de descarte, no mar, defronte ao Guarujá.

O lodo removido e descartado provém da área estuarina, contaminada por poluição oriunda de fontes diversas. Despejos pretéritos do polo de Cubatão, águas que vêm da região metropolitana de São Paulo em função do bombeamento do reservatório Billings para geração de energia em Cubatão, chorume dos lixões da Baixada Santista, esgotos lançados diretamente, contaminações por acidentes ambientais são algumas dessas fontes ainda ativas ou que deixaram passivos, na forma de metais pesados e outras substâncias tóxicas que permanecem nos sedimentos do estuário e são remobilizadas no processo de dragagem (idem, ibidem).

As limitações do sistema de meio ambiente para lidar com a dificuldade de fazer gestão desse processo, as conflitivas linhas de ação da autoridade e dos empreendedores portuários e a desinformação geral do público foram fatores identificados no processo de pesquisa como razões para uma iniciativa em cooperação com os entes públicos de maior importância no processo, a agência ambiental e o porto, utilizando ferramentas de negociação.

Promovendo a Discussão Pública sobre Porto e Meio Ambiente

No final de agosto de 2007, realizava-se a sistematização dos debates públicos da agenda ambiental do porto de Santos. Nessa ocasião, a CODESP, autoridade portuária de Santos, assumiu o compromisso público de implantar a agenda resultante dos debates proporcionados pelo projeto de políticas públicas da Universidade Católica de Santos. As demais instituições presentes assumiram, por seu lado, compromissos com a continuidade na participação no processo.

O fato de a agenda ter sido publicada somente no ano de 2014 demonstra, de outro lado, como é difícil romper a inércia dos padrões antigos da administração nesse ramo de negócios públicos e privados, aspecto para o qual contribuem diversos fatores, entre eles as várias mudanças institucionais na esfera federal encarregada das políticas para a área.

Embora esse intervalo excessivo de tempo, Santos é o primeiro porto brasileiro a dispor de uma agenda ambiental própria, desenvolvida em sessões de discussões abertas ao público, nas quais participaram cerca de 450 pessoas no total, um processo que permitiu uma abertura inusitada de informações sobre os problemas ambientais existentes nessas operações, os trabalhos de gestão em curso ou projetados, as responsabilidades das diferentes instituições com atribuições de controle, as iniciativas das empresas, as preocupações de entidades ambientalistas, moradores e pescadores e as políticas das prefeituras de ambas as margens do porto.

Ao longo de um semestre, 66 expositores fizeram suas apresentações sobre os 16 temas priorizados previamente. Reportagens de jornal e televisivas ajudaram a repercutir essa discussão junto à população da região.

A agenda, agora finalmente publicada, é o primeiro estágio para que o porto de Santos disponha de um plano de gestão aberto ao acompanhamento e à intervenção do público. Sua implantação e sua revisão periódica certamente darão base para um aprimoramento progressivo, restando sempre os ecos desse processo participativo, franco e pautado por um ambiente em que as diferentes visões puderam ser expostas e debatidas de forma respeitosa, estimulando os diferentes atores a adotar a perspectiva de encarar as questões ambientais como pautas positivas.

Compromissos entre as partes foram assumidos publicamente, destacando-se como exemplo as manifestações da prefeitura de Guarujá e da autoridade portuária quanto a respeitar e garantir a incorporação dos direitos dos grupos de pescadores para o estabelecimento de soluções para as situações de disputa por espaços produtivos (canais e pesqueiros) ou de moradia. Houve avanços importantes para a construção de novos procedimentos de gestão, destacando-se como exemplo o roteiro decisório sobre a gestão ambiental da atividade de dragagem, em relação à qual pesam os múltiplos interesses operacionais e gerenciais.

A agenda poderá ter um papel ainda pouco percebido pela própria autoridade portuária: é um suporte precioso para negociar e conquistar financiamentos para a modernização ambiental dos processos de gestão, e para o saneamento ambiental no conjunto de sua área de influência, com benefícios em múltiplas dimensões sociais e econômicas.

Um contexto de gestão ambiental incipiente dos portos é o que explica a importância reconhecida pela equipe de meio ambiente da ANTAQ, agência reguladora da área, para a agenda ambiental de Santos, que proclamou a intenção de utilizá-la como um modelo a ser difundido no setor.

O Eixo da Estratégia de Negociação: Construção de uma Coalizão para Promover a Discussão sobre a Política Ambiental para o Porto

Nos primeiros passos do projeto de pesquisa, conquistou-se a adesão por parte da agência ambiental estadual (CETESB) e da superintendência de meio ambiente do porto de Santos, bem como por parte de uma OSCIP, a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro. Constituiu-se assim uma coalizão pró-sustentabilidade, focada no desenvolvimento da agenda ambiental portuária local para Santos. Partindo-se desses atores, e do fato de ser inédito até então que porto e agência ambiental cooperassem e assumissem publicamente a necessidade de fazê-lo, foi gerada credibilidade e energia para poder ampliar o leque da participação.

Utilizando as recomendações da abordagem dos ganhos mútuos, um primeiro passo era organizar a pauta dos debates, de forma a favorecer a construção de entendimentos. Essa pauta teve como peças constitutivas iniciais dois textos resultantes do trabalho conjunto entre equipe de pesquisa, CETESB e CODESP: um *folder* de apresentação da proposta de construção da Agenda Ambiental Portuária e um *roteiro* dos temas prioritários para debate público.

A construção de entendimentos entre CETESB e CODESP, a âncora para o processo dentro da estratégia adotada, exigiu um grande investimento de tempo que resultou frutífero, já que o produto garantiu um clima de cooperação nos trabalhos da agenda, na sequência. O desafio era organizar a pauta de discussões de forma a evitar que ocorresse uma exposição maniqueísta dos problemas ambientais do porto, caso fossem apresentados como “falhas” de responsabilidade restrita aos agentes dessa atividade.

O universo de questões a serem abordadas (o conjunto de “problemas ambientais”) era, com efeito, muito vasto, como a seguir se apresenta de forma resumida, com base em levantamento de temas de conflito desenvolvido pela área de meio ambiente do porto.

Em relação à localização de projetos de expansão, há casos de competição pelo espaço com comunidades instaladas de forma mais ou menos irregular – como no Sítio Conceiçãozinha, em Guarujá, margem esquerda do porto, onde uma população que inclui pescadores tradicionais disputa a frente de água na vizinhança do terminal da Cargill Agrícola S.A. Em outras situações, o conflito se refere à destinação de preservação natural ou cultural para certas áreas pretendidas para a 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 granéis 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 a manutenção de vida marinha e avifauna, ou para a reprodução de peixes e crustáceos, servindo de ponto de pesca artesanal, o que compete com o tráfego portuário.

No centro de Santos, as disputas porto-cidade se dão em sítio histórico, incluído em projetos de requalificação urbana. Outro exemplo desse tipo de conflito 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 onze conflitos de expansão portuária e doze conflitos de operações. A matriz de fontes de poluição elencou dados de dezessete faixas de cais. Várias dessas situações têm soluções sendo implantadas, enquanto outras permanecem ainda sem controle (CONSULTORIA PAULISTA, 2006).

Esse levantamento se soma a outras informações, já costumeiramente divulgadas, como os avanços em certificação ambiental dos diferentes terminais, que no conjunto do porto já englobavam então dezenove sistemas de gestão orientados pelas normas da série ISO 14000.

O roteiro de discussão pública da agenda elencou os seguintes tópicos:

- gerenciamento ambiental: melhoria na estrutura da autoridade portuária;
- gerenciamento ambiental: melhoria na articulação CODESP/empresas;
- gerenciamento ambiental: melhorias na articulação entre as agências ambientais governamentais e agilização dos procedimentos;
- gerenciamento ambiental: mecanismos de acesso à informação e acompanhamento da gestão pelo público e pelos governos locais;
- disputas de espaço: identificação de casos; articulações com governo local e interessados;
- relação porto/atividade de pesca: identificação de conflitos e encaminhamentos;

- expansão/planejamento: identificação de situações conflitivas, articulação porto, governo local, ZEE;
- passivos: identificação de casos, responsabilidades, equacionamento e prazos;
- ativos de poluição (ar, água, solo): identificação de casos, responsabilidades, equacionamentos e prazos;
- boas práticas: exemplos, mecanismos de estímulo;
- necessidade de gestão integrada do estuário (tema incluído durante a etapa de debates).

A Participação nos Debates

Ao longo de seis meses foram realizadas sessões quinzenais de debates temáticos, sempre às sextas feiras, na universidade, em auditório apto a abrigar público numeroso e contando com patrocínio para intervalos em que era servido um lanche e se tinham espaços de conversação.

Para cada tema, eram convidados representantes de diferentes entidades de governo, empresas e terceiro setor. Embora algumas ausências de convidados tenham sido registradas, obteve-se um bom nível de diversidade entre os diferentes setores e de representatividade em relação às competências formais para os assuntos em questão. Entidades públicas dos diferentes níveis da federação; empresas e entidades do setor privado; entidades ambientalistas; entidades de moradores; entidades de pescadores; sindicatos; integrantes do Poder Legislativo tiveram amplo acesso às informações e puderam trazer seus pontos de vista a respeito dos temas, sendo os debates marcados por um clima de respeito e tranquilidade.

Ampliação da Visibilidade Pública e do Espaço Institucional

O avanço do processo de debate garantiu um bom nível de visibilidade para a iniciativa, inclusive graças à cobertura jornalística. Em vários momentos, fóruns específicos abriram espaço para a divulgação dos debates da agenda ambiental portuária, como em iniciativas do Centro das Indústrias ou fóruns técnicos patrocinados pela agência ambiental paulista.

A adesão da própria diretoria da autoridade portuária viria já na fase de abertura do debate público, pois até então se contava somente com a participação da área específica de meio ambiente dessa instituição. Isso ilustra o efeito da estratégia antes referida de iniciar por uma coalizão para promover o debate – no caso, um aliança entre os técnicos da atividade controlada (o porto) e da instituição controladora (a agência ambiental), que, resultando em um roteiro temático que ambos podiam reconhecer como válido, amparou a ida a público e com isso criou a ocasião em que ambas as direções político-administrativas se viram compelidas a mudar de atitude.

A Oferta de Capacitação em Negociação

O projeto ofereceu ainda oficinas de capacitação em negociação ambiental, desenvolvidas como parte do trabalho de pesquisa. Eram jogos de simulação, em que os

participantes assumiam papéis em um quadro de conflitos, e serviram para treinar oitenta pessoas de todos os diferentes segmentos. O interesse por ter acesso a esse tipo de habilidade se contrapôs à dificuldade dos interessados em ter aval de suas organizações para dedicar o tempo necessário ao aprendizado. Tal dificuldade pode ser vista como parte de uma cultura que até aqui não incorporou a necessidade de enfrentar situações de conflito com apoio de facilitadores especialistas.

A Terceira Etapa do Projeto de Políticas Públicas: a Implantação da Agenda Ambiental do Porto de Santos

O resultado mais importante de todo esse esforço foi a ampla adesão e uma visibilidade positiva para o processo de Agenda Ambiental Portuária, que resultaram em compromissos publicamente assumidos não apenas por parte da autoridade portuária, mas de diferentes agências públicas, segmentos empresariais e entidades do terceiro setor, quanto à implantação futura da agenda construída.

O primeiro passo é a publicação da agenda, revisada e acompanhada de excertos dos debates temáticos, por parte da Superintendência de Normalização, Qualidade e Meio Ambiente da CODESP. Essa publicação é um guia de trabalho para a próxima etapa do projeto, que deverá contar com a participação e colaboração dos mesmos parceiros daquela fase de debate público, e certamente poderá obter novas adesões, em especial no campo da iniciativa privada.

Discutindo os Conteúdos da Agenda Ambiental para o Porto de Santos e as Diretrizes de Trabalho para uma Gestão Ambiental Negociada

Uma gestão integrada do estuário de Santos e São Vicente

A discussão sobre as diretrizes para planos de expansão portuária evidenciou ao plenário da Agenda Ambiental Portuária a necessidade de debater sobre o estuário de Santos e São Vicente em seu conjunto, construindo em especial parâmetros ecológicos e econômicos para a transformação dos espaços de manguezal.

As áreas de manguezal são consideradas pela legislação como vegetação de preservação permanente. Contudo, há a previsão de exceção, quando os órgãos ambientais podem autorizar a supressão de vegetação, em casos de *interesse público*. Ora, os projetos portuários sempre se propõem a esse enquadramento e são licenciados pela via da exceção prevista na regra. Sendo os licenciamentos feitos pontualmente, caso a caso, o manguezal vai sendo removido gradativamente, legalmente. No debate foi arguido o parâmetro para que não se percam as funções ecológicas e serviços ambientais desse ecossistema, de grande importância para a cadeia alimentar marinha, entre outros aspectos.

Dessa forma, esse foi um tema incorporado pela dinâmica dos debates. Em relação a ele, houve convergência para a necessidade de promover-se um esforço integrado de gestão para a área do estuário, capaz, inclusive, de mobilizar contribuições para sua recuperação ambiental e para melhorar o padrão de desempenho das iniciativas de gestão ambiental, cuja desarticulação compromete amplamente qualquer meta de eficácia hoje.

Esse resultado do debate evidenciou alguns aspectos relevantes:

- a discussão sobre a agenda ambiental para o porto se confirmou como estratégia positiva no sentido de construir condições para o estabelecimento progressivo de um processo de gestão negociada para o conjunto do estuário de Santos e São Vicente, sendo hoje uma base importante para um avanço nessa direção;
- a agenda ambiental, em seus conteúdos gerais e em particular nas recomendações sobre a gestão integrada do Estuário, demonstrou ser viável trabalhar com a estratégia de estabelecimento gradual de uma coalizão de interesses pró sustentabilidade, que pode incluir diversos tipos de atores, de diferentes setores, cujas motivações podem ser de caráter valorativo, ou associadas a estratégias de negócios, ou de atendimento a cobranças em relação a papéis institucionais não plenamente cumpridos.

As Falhas de Gestão Ambiental e a Lacuna do Planejamento Ambiental em Escala Regional

Outro aspecto presente no referencial teórico que orientou esta pesquisa e que se confirmou amplamente pela avaliação dos resultados evidentes dos processos de discussão refere-se às falhas de gestão no campo da administração ambiental pública, responsáveis em boa parte pelo grau de conflito que cerca o equacionamento das questões ambientais.

A multiplicidade de diferentes burocracias públicas com atribuições de controle ambiental é tão evidente quanto sua ampla desarticulação. Uma desarticulação que se mostra em sentido vertical e horizontal: dificuldades de diálogo entre instâncias federais, estaduais e municipais, e dentro de cada nível de governo, por vezes no interior da mesma secretaria.

O aspecto mais central dessa desarticulação está na falha de gestão relacionada ao *uso tópico e desintegrado dos instrumentos de gestão* existentes em nossa ordem jurídica.

A gestão ambiental pública, no Brasil, se estrutura por meio de alguns instrumentos:

- planejamento ambiental, com uso do zoneamento ecológico econômico;
- licenciamento e fiscalização, ou *controle* no jargão técnico da área, com base em normas de emissão e padrões de qualidade;
- unidades de conservação, destinadas à conservação da biodiversidade;
- monitoramento ambiental;
- educação ambiental.

Registram-se ainda políticas potencialmente integradoras, como as de gerenciamento de recursos hídricos, de gerenciamento costeiro etc.

A gestão ambiental demanda o uso combinado desses instrumentos de gestão, sendo amputada em seu alcance pelo uso isolado de cada instrumento. Mas a prática habitual no país segue esta última opção: via de regra, as instâncias governamentais lançam mão de controle e de criação de unidades de conservação, pouco se investindo nos demais instrumentos.

Como referido no tópico anterior, na região de influência do porto de Santos está sendo construído um conflito ampliado relacionado à remoção das áreas de manguezal, por iniciativas de projetos portuários analisados isoladamente para efeitos de licenciamento, e sem que se disponha de parâmetros que deveriam ser estabelecidos pelo planejamento ambiental em escala regional. Essa tarefa cabe à área de Planejamento da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, encarregada das ações de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) associadas ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro.

As discussões evidenciaram que, em relação aos trabalhos dessa frente de gestão, há carência, hoje, de legitimidade junto a diferentes setores da sociedade regional para a definição das zonas de uso da Baixada Santista.

Oportunidade de Modernização Ambiental do Porto de Santos

Embora enfrentando limitações nos meios para mobilizar os diferentes segmentos regionais, o processo de discussão que se conseguiu implantar nos meses de debate público da Agenda Ambiental Portuária demonstrou a existência de campo fértil para uma concertação de esforços no sentido de dotar o porto de Santos de uma competente gestão ambiental de suas operações. Em especial, deve-se atentar para a disposição demonstrada pelo setor empresarial, que se não ocorreu em massa, deu respostas claras, positivas, em relação ao chamamento para esse tipo de debate.

Não houve qualquer sinalização de resistência ou de sentimento de ameaça, por parte do setor empresarial, em relação aos movimentos de construção da agenda, o que é especialmente relevante em uma região em que as operações portuárias têm amplo poder de mobilização de apoios, repercussão no meio político e governamental, na imprensa e na opinião pública.

Sendo uma agência pública, mas com responsabilidades diretas na atividade econômica, a autoridade portuária tem, assim, a oportunidade de reconhecer o espaço para avançar na redefinição dos relacionamentos institucionais na área ambiental por meio de um projeto de modernização do maior porto do país. Cabe lembrar o exemplo do Parque Produtivo de Cubatão, que em duas décadas evoluiu, deixando de ser um símbolo negativo em meio ambiente para representar hoje um caso bem-sucedido de uma política ambiental concentrada e com resultados amplamente visíveis.

A base para esse avanço foi um programa de controle apoiado por uma linha de financiamento com recursos externos, o PROCOP (Programa de Controle da Poluição). Órgãos de governo e empresas tiveram nesse financiamento o suporte para o processo de mudança.

O mesmo caminho pode ser construído para o porto de Santos, e a Agenda Ambiental Portuária pode significar nessa perspectiva a base de legitimidade para sustentação de um pleito nesse sentido, por parte da autoridade portuária, junto a agências do governo brasileiro e de financiamento bilateral. Reconhecendo a incorporação da gestão ambiental como um novo atributo de competitividade das operações nesse setor, o porto de Santos pode transformar as pressões ambientais em força de avanço para ocupar posição de destaque no contexto do transporte marítimo no hemisfério sul. Um projeto de financiamento da modernização ambiental do porto de Santos é um aproveitamento possível dos trabalhos de construção da Agenda Ambiental Portuária, já desenvolvidos.

A Gestão Ambiental da Atividade de Dragagem

O processo de debate da agenda trouxe melhorias imediatas para o modelo de gestão ambiental da atividade de dragagem. Os tópicos discutidos entre autoridade portuária e CETESB, nas reuniões limitadas aos parceiros do projeto de pesquisa na fase inicial, e depois em público, deram lugar a entendimentos que hoje são a base para os novos procedimentos. Destacam-se:

- novos prazos de duração para as licenças ambientais da dragagem de manutenção da profundidade (antes de um ano, agora de dois anos), uma reivindicação do porto, associada à dificuldade de fazer os contratos das dragas coincidirem com prazos muito curtos;
- proposição, por parte dos setores que fazem dragagem (porto de Santos, terminal da Embraport e terminal da Cosipa), de novas áreas de descarte do material, para análise e licenciamento, iniciativa oriunda de uma sugestão da CETESB com base no exemplo de Roterdã, com o objetivo de facilitar as decisões gerenciais em função de contar-se com diferentes alternativas, previamente estudadas.

A superação da era do impasse decisório sobre dragagem do material do estuário de Santos e São Vicente começou com as negociações para geração de padrões brasileiros sobre sedimentos, confluindo para a Resolução 344 do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) em 2004. Com a aproximação entre as partes interessadas, que aproveitou fortemente o processo de construção da Agenda Ambiental Portuária, chegava-se agora a um novo patamar, mais maduro, de gestão compartilhada.

Iniciativas Voluntárias de Entendimento e Negociação, uma Alternativa Interessante para ir além do Repertório de Comando e Controle

A tensão que cerca os licenciamentos ambientais e frequentemente descamba na judicialização das decisões tem raízes profundas em um contexto histórico de transição entre toda uma tradição de vinculação do estado brasileiro a um processo predatório de desenvolvimento, um padrão de uso dos recursos ambientais absolutamente inconsequente, e a emergência de uma visão crítica, em escala mundial e na sociedade brasileira, que gera novos parâmetros de gerenciamento ambiental, ancorados em regulamentos levados ao nível da nossa Constituição e das leis, bem como nos acordos internacionais firmados pelo Brasil.

No campo dos negócios, a competição passa a se alimentar da incorporação da qualidade ambiental como atributo das operações, o que assinala que os portos não podem ignorar sua condição de elo de uma cadeia logística que deverá se demonstrar ambientalmente respeitosa para fazer parte de negócios certificados, aos quais os mercados se abrem – e se mantêm abertos.

Os portos brasileiros estão defasados na busca de conformidade ambiental. O uso dos instrumentos de controle não basta para a regularização desses conjuntos de atividades, pois há a necessidade de administrar situações de conflito, acomodando interesses muito

diversos quanto ao padrão de transformação dos ambientes de influência. A legitimidade das decisões de licenciamento é condição importante para que estas sejam exercidas e perdurem, sem desaguar em demandas judiciais.

O uso combinado do planejamento e do controle é inadiável para que a política ambiental brasileira ultrapasse sua atual condição de fator de conflito.

Desenha-se a necessidade de construir ambientes de diálogo e entendimento, que possam dar lugar ao desenvolvimento de sinergias regionais, combinações positivas de esforços de expansão do dinamismo econômico, abertura de vagas para o trabalho dentro da lei, recuperação da qualidade ambiental, manutenção dos serviços ambientais ofertados pelos ecossistemas e pelas cidades, com todo seu patrimônio histórico.

Atitudes e políticas orientadas pela ideia da preservação não bastam, até porque nossos ambientes estão degradados. Urge transformá-los para melhor, nesses casos; e transformá-los com respeito aos seus limites, na implantação de novos usos. O uso que cada ramo econômico faz da margem de resiliência ecológica em uma região, para ser reconhecido como legítimo, deve preocupar-se com o respeito dos limites gerais da resiliência, de forma a não asfixiar as outras formas de sobrevivência econômica e cultural.

As vantagens da existência do diálogo e da negociação dos conflitos ambientais, contribuindo para o amadurecimento de novas estratégias de gestão, mais competentes, por parte dos diversos atores, podem ser percebidas concretamente pelos protagonistas das dinâmicas locais da política ambiental, por meio de experiências como a da construção da Agenda Ambiental Portuária. Iniciativas voluntárias podem ser empreendidas, dando lugar a avanços em relação àquilo que é estabelecido como obrigação pelos regulamentos seguidos a cada licença. Por vezes, as licenças não satisfazem a nenhum lado: pouco para alguns, muito para outros, faltando a visão mais ampla de um bom plano negociado, com metas graduais de avanço.

Dialogar sobre metas de qualidade é construir compromissos, cuja adoção tem como base a construção de relações de confiança. O principal resultado da agenda ambiental para o porto de Santos foi, nesse sentido, consolidar uma primeira coalizão que reúne diferentes em torno de um esforço comum: aproximar as lógicas da economia e da ecologia, por meio do debate respeitoso.

Referências Bibliográficas

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

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

BARRAGAN MUÑOZ, J. M. *Puerto, ciudad y espacio litoral en la Bahía de Cádiz*. Salamanca: Autoridad Portuária de la Bahía de Cádiz, 1995.

_____. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.

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

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.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 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.

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.

_____; MOSSINI, E. O estuário de Santos como cenário de negociação ambiental. ENANPAD 2002. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. *Anais...* Salvador, 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. (orgs.). *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.

Cunha, I. A.

MAGANO, C. Proteção ambiental e a lógica dos negócios portuários. In: CUNHA, I. (org.) *Portos no ambiente costeiro*. Santos: Leopoldianum, 2004.

McKEAN, 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: CO-DESP/ Unisanta, 2001.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI - desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel; Fundap, 1993.

_____. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

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

SUSSKIND, L.; FIELD, P. *Em crise com a opinião pública*. São Paulo: Futura, 1997.

_____; LEVY, P.; THOMAS-LARMER, J. *Negotiating Environmental Agreements*. MIT – Harvard Public Disputes Program. Washington: Island Press, 2000.

Recebido em: 21/09/2014

Aceito em: 28/11/2014

