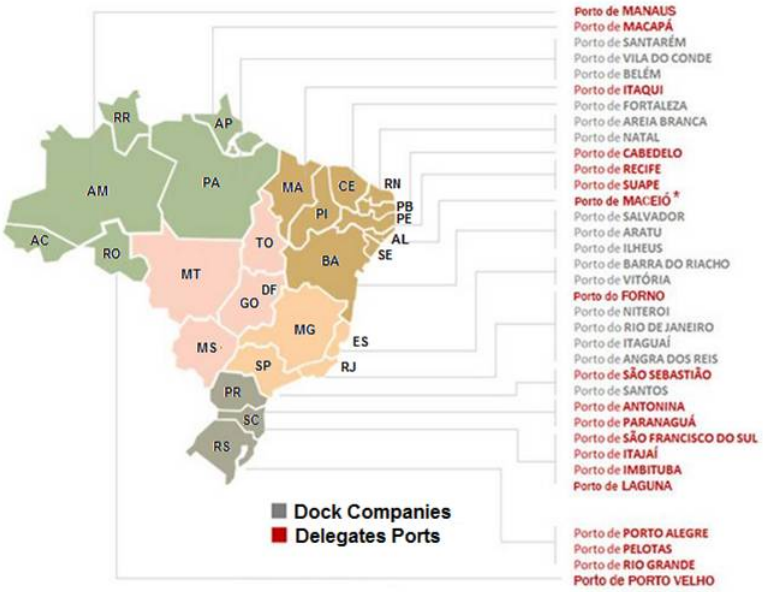
O Brasil dispõe de 35 portos públicos, sendo 14 delegados, concedidos ou têm sua operação autorizada a governos estaduais e municipais; e 23 administrados diretamente por Companhias Docas, sociedades de economia mista, cujo acionista majoritário é o Governo Federal.



Portos Públicos Brasileiros. (https://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional).

Sistema Portuário Brasileiro – Marcos Regulatórios Recentes

Lei nº 8630/1993 [1] – A "Lei dos Portos"

Essa lei manteve o modelo "landlord port", representou significativas mudanças em relação ao modelo anterior:

As Companhias Docas deixaram a condição de operadores portuários, para

> atuarem como autoridade e administração portuária. A operação portuária na área dos portos organizados passou a ser feita mediante arrendamentos, precedidos de processo licitatório.
>
> A criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), com caráter deliberativo, compostos por quatro blocos: governo (federal, estadual e municipais), operadores portuários, trabalhadores portuários e usuários de serviços portuários e afins (GONÇALVES, 2014).

Os CAP eram responsáveis inclusive pela aprovação dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ dos portos.

Tais alterações resultaram em investimento privados que modernizaram as instalações portuárias, ampliando sua capacidade e produtividade.

Super safras, falta de silagem nas áreas produtoras e limitações de ferrovias e hidrovias sobrecarregaram o tráfego rodoviário até o limite da capacidade de rodovias, causando congestionamentos nos acessos a áreas portuárias e urbanas.



Congestionamento no acesso ao Porto de Santos (2013).
(https://noticias.terra.com.br/brasil/transito/porto-de-santos-restricao-a-caminhoes-causa-congestionamento-de-50-km,894c27493f9ee310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html)

Embora os portos públicos permanecessem propriedade do Governo Federal, mesmo os administrados diretamente por ele atuavam de forma regionalizada.

Esse novo cenário levou à criação, em 2007, da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República SEP/PR [2], cujo organograma incluía um Departamento de Revitalização e Modernização Portuária, que passou a atuar no aprimoramento da relação porto-cidade.

Algumas cidades também se especializaram, como foi o caso de Santos que, em 2005, criou a Secretaria Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos – SEPORT [3], a primeira do gênero no Brasil.

Lei nº 12815/2013 [4] – A "Nova Lei dos Portos"

A Medida Provisória nº 595/2012, depois Lei Federal nº 12815/2013, retirou o caráter deliberativo dos CAP e centralizou as definições e decisões relativas ao sistema portuário nacional em Brasília. As Autoridades Portuárias passaram a responder apenas pela administração dos portos e, em muitos casos, os PDZ de portos foram extra-oficialmente reformulados, sem consulta aos CAP.

A relação porto-cidade sofreu significativo retrocesso, inclusive quanto à interlocução pois, entre 2012 e 2016 a SEP/PR teve 6 (seis) ministros.

Conflitos em processo de discussão foram interrompidos, como foi o caso da operação de granéis sólidos na área conhecida como "Corredor de Exportação", no Porto de Santos, lindeira a áreas residenciais.



Porto de Santos – Operação de granéis sólidos no "Corredor de Exportação". (https://www.cetesb.sp.gov.br/2016/02/04/cetesb-multa-empresa-do-corredor-de-exportacao-de-graneis-no-porto-de-santo)

Bruttomesso (2015) afirma que: "[...] não há como evitar conflitos decorrentes das operações portuárias, mas é preciso estabelecer um diálogo constante para resolver as questões de forma harmônica" e complementa: "A atividade portuária não pode criar um problema para quem vive ali. É preciso buscar uma solução para conviver. A palavra é justamente essa: convivência entre a atividade portuária e a vida urbana".

O mesmo autor considera que são três os passos fundamentais para alcançar esse objetivo:

- Estabelecimento de diálogo, para mútuo conhecimento de necessidades e problemas;
- Encontrar uma visão compartilhada, identificando os pontos comuns; e
- Buscar soluções factíveis para os problemas identificados, com a participação de universidades e entidades ligadas ao setor.

Os Planos Mestres e os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário

A Lei 12815/2013 prevê instrumentos de planejamento para o setor portuário nacional. Dois deles são: os Planos Mestres e os PDZ, elaborados para cada porto, com base no Plano Nacional de Logística Portuára – PNLP [5].

O Plano Mestre tem por objetivo direcionar as ações, melhorias e investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos, considerando o PNLP e também o Plano Nacional de Logística Integrada [6]. Já o PDZ, segundo Koike (2016), tem como diretrizes principais:

- Atender às políticas e diretrizes nacionais do setor portuário;
- Compatibilizar com as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios onde se localiza o porto;
- Planejar para horizonte de curto, médio e longo prazo;
- Observar e cumprir legislação ambiental;
- Considerar como premissas as projeções de demanda, cálculos de capacidade e o consequente Plano de Melhorias e Investimentos estabelecido no respectivo Plano Mestre; e
- Adequar as áreas e instalações visando à eficiência das operações e dos acessos ao porto.

Esses planos devem ser harmonizados com as políticas de desenvolvimento urbano

dos municípios, e planejamento implica antevisão. Portanto, o episódio do “Corredor de Exportação” já apontava uma disfunção nessa premissa.

Acórdão do Tribunal de Contas da União

Por esse e outros motivos, o TCU publicou o Acórdão nº 778/2016 do TCU, relativo a:

> Auditoria Operacional com objetivo de avaliar se o processo de elaboração do Plano Mestre do Porto de Santos está em consonância com as boas práticas internacionais e de governança em políticas públicas e se existe coordenação entre o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Nacional de Logística Integrada (Brasil, 2016).

Em resumo, o referido Acórdão apontou as seguintes deficiências na versão Preliminar do Plano Mestre do Porto de Santos 2015:

- Baixo grau de participação da comunidade portuária, da sociedade e dos municípios;
- Desconsideração da relação porto-cidade;
- Ausência de coordenação com o Plano Nacional de Logística Integrada; e
- Inexistência de mecanismos para assegurar a efetiva implantação do plano.

Os Ministros do TCU, recomendaram que o Governo Federal “[...] 9.3.1. inclua, no processo de elaboração e atualização dos planos mestres dos portos públicos, mecanismos que facilitem e incentivem a participação direta da comunidade local, não somente através do CAP; [...]”.

O relatório de auditoria que fundamentou a deliberação constante do Acórdão do TCU concluiu pela:

[...] pela necessidade de alterar alguns aspectos do objeto da auditoria de forma a possibilitar que o produto do presente trabalho estivesse apto a proporcionar melhorias efetivas no processo de elaboração dos planos mestres dos portos públicos (Brasil, 2016).

Também constatou que "[...] a decisão política de centralizar a gestão e o planejamento do setor portuário na SEP/PR vem sendo criticada de forma sistemática por especialistas e atores atuantes no setor portuário e vai de encontro ao que ocorre nos principais portos mundiais".

De fato, é voz corrente no setor que essa decisão representou um retrocesso, comparado com o modelo de gestão anterior e com os portos de: Southampton, Rotterdam, Los Angeles e Dublin, concluindo:

Identificou-se, nesse exame, que a forma de condução do processo de elaboração dos planos por parte dos portos internacionais coincidiu com as diretrizes de aumento da participação e da transparência expressas no Referencial de Governança (Brasil, 2016).

Os auditores relacionaram aspectos que contribuíram para a eficiência, competitividade, expansão e aprimoramento da relação porto-cidade nesses portos, a saber:

- Autoridade Portuária local (Municípios – Estados ou Regiões);
- Administração portuária local compartilhada entre o Poder Público e Iniciativa Privada (de forma efetiva);
- Governança Corporativa (Conselho similar ao CAP – com participação de todos os segmentos envolvidos);
- Modelo de Porto Autônomo (administrativo e financeiro);
- Administração profissionalizada com Plano de Metas e avaliações periódicas;
- Praticamente nenhuma mudança de direção em função de mudanças da Administração Pública; e
- Livre concorrência entre os Portos de mesmo país.

Essas eram algumas das expectativas de mudanças no sistema portuário brasileiro que foram frustradas pela Lei 12815/2013.

Conclusão

A recomendação do TCU foi para que o Governo Federal:

[...] promova as alterações necessárias para que a relação Porto-Cidade seja considerada estratégica e tratada desde o início do planejamento dos complexos portuários, com a efetiva compatibilização do planejamento portuário com os planos de desenvolvimento urbano dos municípios, assim como crie mecanismos institucionais que permitam e facilitem a efetiva participação dos municípios no processo de elaboração dos planos mestres dos portos públicos (Brasil, 2016).

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que em 2016 assimilou as funções da SEP/PR, acatou as recomendações do TCU, propondo um "novo ciclo de planejamento", que inclui:

- Ampliação do rol de entrevistados, tanto de agentes públicos, quanto privados;
- Inclusão de todas as entidades representativas dos terminais portuários e retroportuários;
- Inclusão de entidades sindicais de transportadores rodoviários;
- Inclusão de concessionários rodoviários e ferroviário;
- Inclusão do Ministério Público Federal de Santos;
- Envolvimento dos comitês internos Codesp sobre meio ambiente e ações sociais;
- Interação maior com Secretarias Municipais de urbanização, meio-ambiente, assuntos portuários e planejamento;
- Elaboração de capítulo específico no Plano Mestre sobre Interação Porto-Cidade; e
- Aprofundar análise de planos de desenvolvimento territorial e similares; etc.

No entanto, ainda Bruttomesso (2016) reconhece que este não é um processo

rápido, porque demanda pesquisas e diálogos constantes: “A busca por soluções deve levar em conta os interesses da comunidade. É preciso analisar os temas econômico, ambiental e social. Isso funciona como um tripé”.

Convivência pressupõe equilíbrio, e essa também é premissa da sustentabilidade portuária, seguindo os conceitos de “Green Ports”.



Sustentabilidade Portuária, segundo Bailey (2009).
(https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ugERd4qgDLsJ:oas.org/cip/docs/ctc/proteccion_ambiental/convenciones/1conv_brasil09/presentaciones/23_sustaibanle_port_comm_kathbailey.ppt+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)

A expectativa, agora, é que o processo evolutivo do sistema portuário brasileiro seja retomado, aprimorando a relação porto-cidade “para o bem de todos e felicidade geral da Nação”.

Notas

[1] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm

[2] https://www.portosdobrasil.gov.br/

[3] https://www.santos.sp.gov. br/?q=cidadeaberta/guia/894058-seport

[4] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm

[5] https://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl/plano-nacional-de-logistica-portuaria

[6] https://www.epl.gov.br/index.php/content/view/7075.html

Referências

Bailey, K. (2009), ***Sustainable Port Communities, 1st Hemispheric Convention on Port Environmental Protection*****, Foz do Iguaçu, Brasil.**

Brasil (2012), ***Plano Nacional de Logística Integrada*****, Brasília, DF, Brasil.**

Brasil (2014) ***Portaria nº 3, de 7 de janeiro de 2014 – Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário – Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP e respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ e Plano Geral de Outorgas – PGO*****, Diário Oficial da União, 8 de janeiro de 2014, p. 1-7, ISSN 1677-7042, Brasília, DF, Brasil.**

Brasil (2016), ***Acordão nº 778, de 6 de abril de 2016 – Auditoria Operacional com objetivo de avaliar se o processo de elaboração do Plano Mestre do Porto de Santos está em consonância com as boas práticas internacionais e de governança em políticas públicas e se existe coordenação entre o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Nacional de Logística Integrada*****, Brasília, DF, Brasil.**

Bruttomesso, R. (2015), ***Compatibilizar interesses é o desafio da relação porto-cidade*****, A Tribuna, 06 dezembro, p. C-6, Santos, Brasil**

Gonçalves, A. L. (2014). *Portos do Brasil: Gestão, Meio Ambiente e Revitalização sob o novo marco regulatório*, Portus 28, RETE, Venezia, Italy.

Koike, T. (2016), *Porto de Santos – Proposta de atualização do Plano Mestre 2016*. Secretaria de Portos, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Santos, Brasil.

Head image: Porto de Santos – Aspectos do Canal do Estuário e da proximidade entre áreas portuárias e urbanas.
(https://www.jornalodiadeguarulhos.com.br/porto_snts.jpg)