



## GOVERNANÇA EM ÁREAS DE MEGAEMPREENDIMENTOS: O CASO DO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU

Luciana Costa Souza Tristão

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Rio de Janeiro

Maio de 2012

GOVERNANÇA EM ÁREAS DE MEGAEMPREENDIMENTOS: O CASO DO  
COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU

Luciana Costa Souza Tristão

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ  
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM  
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

---

Prof. Rogério de Aragão Bastos do Valle, D.Sc.

---

Prof. Carlos Alberto Nunes Cosenza, D.Sc.

---

Prof.(a) Valeria Gonçalves da Vinha, D.Sc.

---

Prof. Fernando Guilherme Tenório, D.Sc.

---

Prof. Ricardo Coutinho, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MAIO DE 2012

Tristão, Luciana Costa Souza

Governança em Áreas de Megaempreendimentos: o caso do Complexo Industrial Portuário do Açu / Luciana Costa Souza Tristão. – Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012.

XI, 148 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2012.

Referencias Bibliográficas: p. 139-148.

1. Governança. 2. Sustentabilidade. 3. Desenvolvimento Local. 4. Megaempreendimentos. I. Valle, Rogério de Aragão Bastos do. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.Sc.)

## GOVERNANÇA EM ÁREAS DE MEGAEMPREENDIMENTOS: O CASO DO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU

Luciana Costa Souza Tristão

Maio/ 2012

Orientador: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho desenvolve um modelo conceitual de Governança da Sustentabilidade para áreas de megaempreendimentos. Para que este modelo fosse desenvolvido, foi apresentada a situação do Sistema Portuário no Mundo e no Brasil. Foi realizado um estudo sobre as relações existente entre as cidades e os portos e seus impactos, além de uma fundamentação teórica sobre governança, desenvolvimento local e sustentabilidade. Por fim foi realizada uma descrição do caso do Complexo Industrial Portuário do Açú. Foi possível elaborar um modelo abrangente e consistente, que sintetiza as principais ações de Governança da Sustentabilidade.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

GOVERNANCE IN AREAS OF MEGA PROJECTS: THE CASE OF INDUSTRIAL  
COMPLEX OF PORT AÇU

Luciana Costa Souza Tristão

May/ 2012

Advisor: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Department: Production Engineering

This work develops a conceptual model for Governance of Sustainability for areas of mega projects. On developing this model, the situation of the Port System in the World and Brazil was presented. A study was conducted on existing relationship between cities and ports and their impacts, as well as a theoretical framework of governance, local development and sustainability. Finally, it has been done a case description of the Açú Port Industrial Complex. Then, it was possible to develop a comprehensive and consistent model, which summarizes the main actions of Sustainability Governance.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
1. SISTEMA PORTUÁRIO .....	6
1.1. O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO.....	7
1.2. SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL.....	11
1.3. POLÍTICAS PORTUÁRIAS .....	16
1.3.1. ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA .....	18
1.3.2. AGENDA AMBIENTAL PORTUÁRIA .....	20
1.4. LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA APLICÁVEL .....	23
2. AS RELAÇÕES CIDADES E PORTOS E SEUS CONFLITOS.....	25
2.1. CIDADES PORTUÁRIAS .....	25
2.2. O PAPEL DO PORTO NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E VICE E VERSA .....	27
2.3. O PLANO DIRETOR E AS CIDADES PORTUÁRIAS .....	28
2.4. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS.....	30
2.5. DESAFIOS PARA A GESTÃO PORTUÁRIA NO BRASIL.....	31
3. DESENVOLVIMENTO LOCAL, GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE .....	37
3.1. DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	37
3.2. GOVERNANÇA E EMPODERAMENTO .....	44
3.2.1. GOVERNANÇA .....	44
3.2.2. CONCEITUAÇÃO E GESTÃO DE “STAKEHOLDERS” .....	49
3.2.3. EMPODERAMENTO E PROCESSO PARTICIPATIVO .....	52
3.3. SUSTENTABILIDADE .....	53
4. O COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU (CIPA) .....	60
4.1. A HISTÓRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA.....	60
4.2. BREVE DESCRIÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU .....	64
4.2.1. POLÍTICAS INCIDENTES NO COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO AÇU.....	65
4.2.2. O ENTENDIMENTO DA POPULAÇÃO DE SÃO JOÃO DA BARRA SOBRE A INFLUÊNCIA DO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU. ....	66
4.3. OS EMPREENDIMENTOS DO CIPA .....	71
4.3.1. O DISTRITO INDUSTRIAL DE SÃO JOÃO DA BARRA (DISJB).....	71
4.3.2. A LINHA DE TRANSMISSÃO 345 KV UTE PORTO DO AÇU.....	74
4.3.3. A USINA TERMELÉTRICA Á GÁS NATURAL DO PORTO DO AÇU (UTE II) .....	75
4.3.4. A UNIDADE DE TRATAMENTO DE PETRÓLEO (UTP) .....	76
4.3.5. A USINA TERMELÉTRICA A CARVÃO MINERAL (UTE I).....	77
4.3.6. A UNIDADE DE CONSTRUÇÃO NAVAL (UCN) .....	81
4.4. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	82

4.5.	A ÁREA DE INFLUÊNCIA DO CIPA E <i>STAKEHOLDERS</i> ENVOLVIDOS.....	101
4.5.1.	ÁREA DE INFLUÊNCIA DO CIPA.....	101
4.5.2.	<i>STAKEHOLDERS</i> E IMPACTOS GERADOS.....	102
5.	GESTÃO DE PROJETOS.....	104
5.1.1.	FASE DE INICIAÇÃO: IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES.....	106
5.1.2.	FASE DE PLANEJAMENTO: OPÇÕES ESTRATÉGICAS.....	106
5.1.3.	FASE DE EXECUÇÃO: PLANO DE AÇÃO .....	107
5.1.4.	FASE DE MONITORAMENTO E CONTROLE: MEDIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS....	107
5.1.5.	FASE DE ENCERRAMENTO: ANÁLISE, REPORTE E DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS.....	109
6.	PROPOSTA DE UM MODELO CONCEITUAL DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE .....	110
6.1.	PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E NORTEADORES DO MODELO DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE.....	110
6.1.1.	PRINCÍPIO DA GOVERNANÇA.....	112
6.1.2.	PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	113
6.1.3.	PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE .....	114
6.2.	MODELO PROPOSTO DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE .....	115
6.3.	APLICAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE: PROPOSTA PARA A GESTÃO DO MEGAEMPREENHIMENTO DISJB .....	117
6.3.1.	O PROJETO: DISTRITO INDUSTRIAL DE SÃO JOÃO DA BARRA (DISJB).....	117
6.3.2.	ETAPAS QUE DEVERIAM SER A DOTADAS NO DISJB, SEGUNDO O MODELO PROPOSTO. ....	119
6.3.3.	COMPARAÇÃO ENTRE A PROPOSTA E O JÁ REALIZADO NO DISJB.....	130
6.3.4.	MODELO X EIA-RIMA: RELEITURA DO RIMA. ....	131
6.3.5.	OS PROBLEMAS APONTADOS NO EIA/RIMA E PELO MP TERIAM OCORRIDO SE O MODELO PROPOSTO TIVESSE SIDO ADOTADO? .....	134
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Entendimento sobre a relação entre os benefícios econômicos e os impactos ambientais trazidos pelo empreendimento	68
Figura 2: Dano ambiental mais impactante em relação ao local de residência	69
Figura 3: Impactos positivos em função do local de residência	69
Figura 4: Nível de entendimento sobre a necessidade de profissionalização e seus impactos sobre a empregabilidade no CIPA	70
Figura 5: Planta de localização dos empreendimentos do Complexo Portuário e Industrial do Açú	72
Figura 6: Modelo atual: Gestão de Projetos	105
Figura 7: Princípios do Modelo	111
Figura 8: Modelo Proposto: Governança da Sustentabilidade	116
Figura 9: Possíveis <i>stakeholders</i> identificado no projeto	121



## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Movimentação de cargas nos portos brasileiros (em toneladas)	15
Tabela 2: Maior mudança trazida pelo CPIA à região	67

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Modelo de Gestão Portuária	17
Quadro 2: Legislação Portuária	24
Quadro 3 - Conceito de <i>Stakeholder</i>	51
Quadro 4: Programas Ambientais apresentados no RIMA	132

## **LISTA DE SIGLAS**

ANTAQ - Agência Nacional de Transporte Aquaviário  
CAP - Conselho de Autoridade Portuária  
CIPA - Complexo Industrial Portuário do Açú  
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CMMAD - Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CODIN - Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONPORTOS - Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis  
DISJB - Distrito Industrial de São João da Barra  
DIT - Divisão Internacional do Trabalho  
DTS - Desenvolvimento Territorial Sustentável  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
GATE - Grupo Técnico de Apoio Especializado do Ministério Público  
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INEA - Instituto Estadual do Ambiente  
IMO - Organização Marítima Internacional  
NTCI - Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação  
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental  
SEP - Secretaria Especial de Portos  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNCAP - Programa Nacional de Capacitação Portuária  
PNLP - Plano Nacional Estratégico dos Portos  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROBIO - Programa Nacional da Diversidade Biológica  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
OMS - Organização Mundial de Saúde  
UCN - Unidade de Construção Naval  
UTE - Usina Termo Elétrica  
UTP - Unidade de Tratamento de Petróleo

## INTRODUÇÃO

Na era atual da economia globalizada, dos grandes conglomerados e megaempreendimentos, o novo paradigma da competitividade global requer a proteção dos princípios básicos da sustentabilidade, dentro do mundo da produção. A área empresarial tem sido palco de discussões cada vez mais polêmicas e cruciais para que o desenvolvimento sustentável preconize competitividade. Existe um crescente consenso de que as empresas que buscam não só a excelência, mas também atender às demandas socioambientais devem ter a obrigação de governança corporativa. Dentre as principais responsabilidades de empresas está a definição de estratégias de desenvolvimento e estruturação de ações para implementação de projetos atentos à temática da sustentabilidade. Nas últimas décadas, o imenso valor econômico para o estudo deste tipo de estratégia e prática de implementação tornaram-se evidentes. Este trabalho procura mostrar como um tipo específico de governança, a Governança da Sustentabilidade (a ser definida ao longo do trabalho) pode contribuir para a competitividade empresarial.

Obviamente, problemas de infraestrutura estão inseridos neste contexto. O megaempreendimento, intitulado de Complexo Industrial Portuário do Açu (CIPA), composto de seis empreendimentos, é reconhecidamente um destes problemas de infraestrutura a ser resolvido no Brasil.

Neste estudo, foi escolhido como exemplo um dos empreendimentos do CIPA, o Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB).

A **relevância** do tema se dá pelo fato dos portos serem instalações essenciais para a infraestrutura de apoio às atividades produtivas. O Estado do Rio de Janeiro possui o 3º mais extenso litoral do país (635 km de extensão) e abriga, além de diversos estaleiros e terminais privados, os portos e complexos logísticos, que, em conjunto, conferem uma notável vantagem competitiva à economia fluminense no cenário nacional e favorecem a conexão com mercados internacionais.

O Porto do Açú, apesar de ser um porto marítimo que, diferentemente dos portos de estuário, causa um número significativamente menor de alterações e impactos ambientais em sua área de atuação, terá um importante papel na mudança da paisagem em sua área de influência, tanto direta como indireta. O empreendimento se localiza numa área entre os municípios de São João da Barra e Campos dos Goytacazes, com um histórico de ocupação antrópica devido à cultura de cana-de-açúcar e, posteriormente, à realização de outras atividades, como a agricultura familiar e as pastagens.

Dada a importância estratégica deste empreendimento para o desenvolvimento do país, é que se fez necessário uma exemplificação de como está sendo tratada a questão da Governança da Sustentabilidade.

Por se tratar de um tema amplo e complexo, este trabalho faz uma leitura do EIA-RIMA do CIPA e um levantamento bibliográfico a respeito do assunto. Verificou-se a necessidade de um estudo sobre a forma se dará a Governança na área de instalação do Complexo Industrial Portuário do Açú, pois tal fato contribuirá significativamente para a alteração da dinâmica fundiária da região, especialmente no município de São João da Barra. Esta já pode ser vista no Plano Diretor do município, que em virtude da nova realidade se tornou uma carta de ações sem capacidades de agir de forma concreta. Considerando este fato, é notória a ausência de uma discussão regional a respeito da complexidade do tema, já que seus impactos logísticos e urbanísticos não estão previstos de forma clara.

Atualmente, põe-se ênfase na tríade desenvolvimento-sustentabilidade. Pois, se de um lado existe a cultura do progresso, havendo o aqui do espaço e o agora do tempo do desenvolvimento econômico; de outro, há a noção aplicável a um futuro com desenvolvimento sustentável. Ora, se o ponto de referência da atualidade é a sustentabilidade, enquanto ponto de intersecção entre economia e sociedade, fomenta uma forma de se experimentar uma nova forma de gestão – a governança. Não se trata simplesmente de um repertório de mudanças cronológicas e progressistas exclusivas para fins econômicos bem sucedidos. Para tanto, não basta só a visão econômica do desenvolvimento, nem só acomodar o movimento pelo desenvolvimento sustentável, é preciso criar ou recriar espaços, desenvolver projetos que englobem a visão de mercado

e o movimento pela sustentabilidade. É neste contexto que é levantada a questão da Governança da Sustentabilidade.

O **objetivo geral** deste trabalho visa estabelecer conexões entre Governança e áreas geográficas de implementação de megaempreendimentos. Para tanto, o trabalho objetivou pesquisar e responder a seguinte questão: **Até que ponto a prática de Governança da Sustentabilidade ocorre em megaempreendimentos?**

Além do desenvolvimento de um referencial teórico, três **objetivos específicos** foram perseguidos:

- realizar um estudo sobre o status da Gestão Portuária no Mundo e no Brasil;
- identificar e analisar os impactos, locais e regionais, devidos à introdução de um megaempreendimento numa região;
- propor um modelo conceitual de Governança da Sustentabilidade.

Com o objetivo geral definido, a **delimitação do tema** se deu em razão de se estabelecer conexões entre a Governança da Sustentabilidade e megaempreendimentos, buscando a elaboração de um modelo conceitual.

No que se refere à **metodologia da pesquisa** o estudo se caracteriza como pesquisa descritiva, adotando-se a pesquisa documental desdobrada em pesquisa histórica e pesquisa teórica.

Quanto à caracterização da pesquisa, baseado em Gil (2009), definiu-se:

- Quanto a sua natureza: classifica-se como pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação em outros estudos;
- Quanto a abordagem do problema: trata-se de uma pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa utiliza amostras pequenas e estatisticamente não-representativas, tendo por principais objetivos: ajudar a refinar conceitos, conhecer reações gerais, aprender a linguagem dos atores envolvidos ou explorar novas áreas de oportunidade (HELLEBUSCH, 2000);

- Quanto aos seus objetivos, o trabalho pode ser classificado como pesquisa exploratória, pois envolveu um levantamento bibliográfico que proporcionou maior familiaridade com o tema.

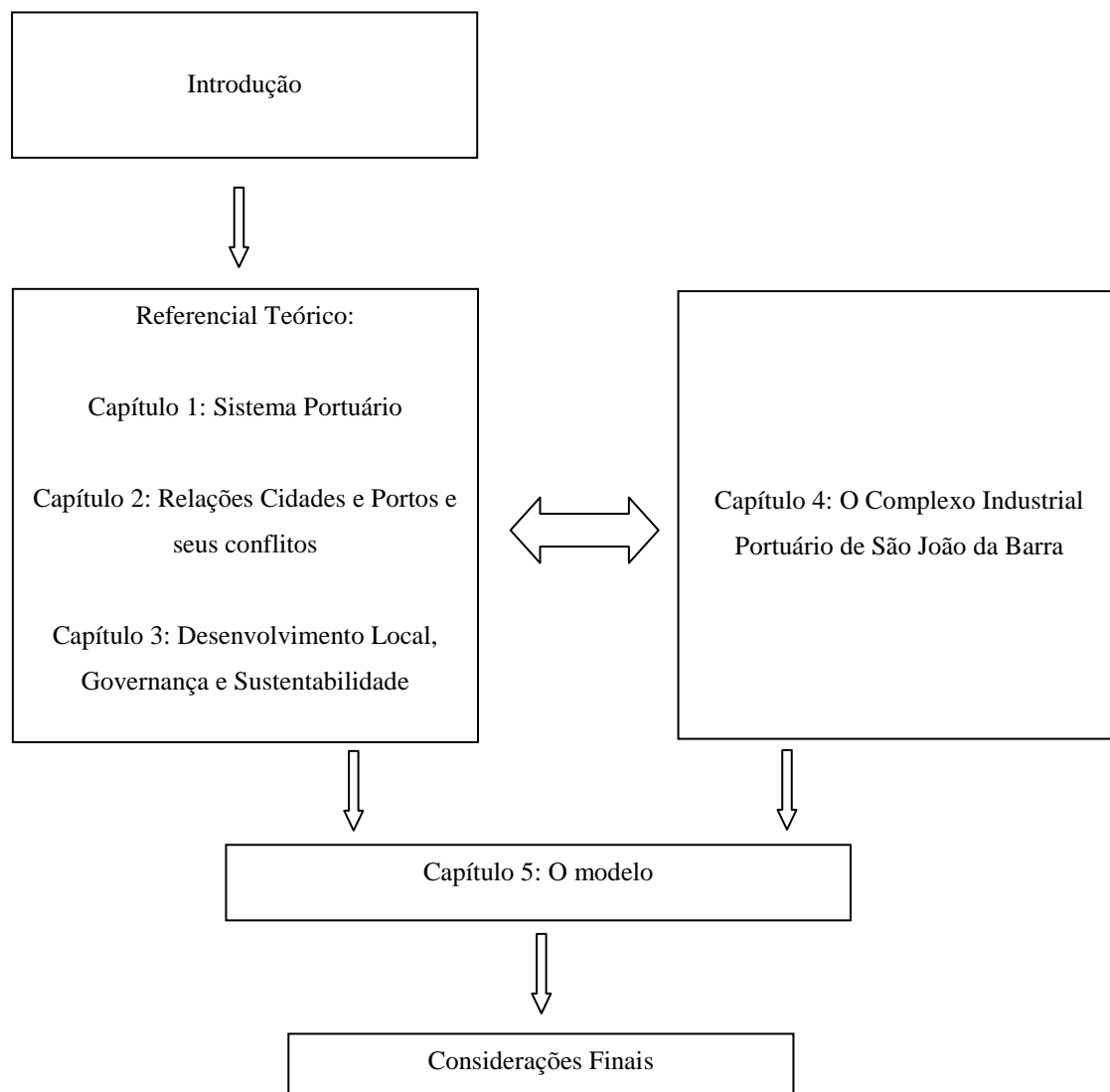
Como fontes de dados da pesquisa, foram utilizados para o presente trabalho dados secundários, representados por artigos, livros e documentos referentes à gestão portuária, governança, sustentabilidade, desenvolvimento local.

Com os objetivos já traçados, tornou-se necessário estabelecer o **método de trabalho**. Este método seguiu as etapas:

- Etapa 1: levantamento de dados tendo como fonte publicações relativos ao tema: (i) Sistema Portuário, (ii) Cidades portuárias, (iii) Desenvolvimento Local, (iv) Governança, (v) Sustentabilidade, (vi) Complexo Portuário Industrial do Açúcar e (vii) Modelos.
- Etapa 2: Estudo do caso do Complexo Industrial Portuário do Açúcar (CIPA). Análise de EIA-RIMA, da Avaliação Ambiental Estratégica e artigos que mencionavam o CIPA e mais especificamente o Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB).
- Construção de um modelo conceitual de Governança da Sustentabilidade.

Como as atividades do Complexo Industrial do Porto do Açúcar só terão início em 2013 fez-se necessário estabelecer a **delimitação do estudo**. Só foi possível propor um modelo conceitual de Governança ficando a aplicação deste restrita à fase inicial do referido modelo.

Quanto a **estrutura o trabalho** está dividido em sete partes:





## 1. SISTEMA PORTUÁRIO

A indústria portuária teve sempre significativas repercussões socioeconômicas nas regiões e nos complexos urbanos onde está estabelecida, contribuindo com o seu desenvolvimento e com a geração de riquezas. Embora, os portos tenham evoluído nos seus vários estágios de simples pontos de carga e descarga dos bens a complexos industriais, continuam a evoluir conforme o meio de operação.

Os portos são organizados em plataformas logísticas, operando como interfaces entre o sistema de produção e os centros de consumo. Do mesmo modo, os portos estão se transformando em um componente estratégico para a atuação dos principais protagonistas da comunidade portuária. Isto porque o porto passou a ser um elemento-chave na criação de redes para desenvolver e realizar as atividades de tais agentes da comunidade (SUYKENS; van de VOORDE, 1998; HEAVER et al., 2000; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2001; van de VOORDE; WINKELMANS, 2002; WINKELMANS, 2008).

O processo de planejamento de um complexo portuário desempenha um papel-chave na determinação da posição de um porto na hierarquia marítima. Não está resumido na identificação das áreas portuárias que necessitam ser desenvolvidas juntamente com seus processos, mas é o instrumento que direciona a estratégia da expansão que define o próprio formato do porto no mercado global (FRANKEL, 1989; UNCTAD, 1993).

Recentemente, de acordo com Akabane, Gonçalves, Silva (2008), uma das mudanças de destaque identificada é a expansão do porto além de suas barreiras históricas. O ambiente não se restringe mais conforme o ritmo convencional e se estende além dos limites locais e das aproximações tradicionais. Ainda de acordo com Akabane, Gonçalves e Silva, o novo estilo do planejamento portuário requer agora as recomendações de peritos ambientais, planejadores urbanos, consultores financeiros, especialistas em comunicação e profissionais de marketing e não é mais baseado exclusivamente nas opiniões de especialistas em infra-estrutura, economistas, gestores de transporte e advogados. Devido às mudanças atuais em curso, a autoridade portuária

do passado pode não mais dar respostas adequadas. Para Akabane, Gonçalves e Silva, é necessária a observação de uma situação nova, em que a autoridade portuária terá a necessidade de negociar com outras entidades e instituições, estando mais exposta, em função de uma maior interferência externa e, tendo conseqüentemente, menor independência. É de acordo com este novo cenário que se deve considerar a governança da sustentabilidade portuária.

### **1.1. O Processo de Globalização e a Evolução do Sistema Portuário**

A difusão da Revolução Industrial, nos meados do século XIX, abriu uma nova era no processo de desenvolvimento do capitalismo. No plano comercial, a época foi caracterizada por um grande dinamismo das trocas internacionais em função da especialização crescente das economias nacionais que valorizavam cada vez mais suas vantagens relativas na produção de determinados bens. A Divisão Internacional do Trabalho (DIT) deixou claro essa especialização produtiva e comercial à medida que os países se concentravam na exportação de um elenco bastante limitado de bens. Em geral, nos países centrais esses bens eram manufaturados. Já nos países periféricos, a especialização em produtos primários ou pouco processados traduziam uma inserção desigual no sistema mundial em via de consolidação. Os fluxos comerciais entre as nações cresceram muito. Em 1880, o comércio era responsável por 18% do PIB mundial contra 9% em 1850. Esse processo foi possibilitado pela diminuição das barreiras ao livre-comércio e pelo progresso sem precedentes dos transportes na segunda metade do século XIX (MONIÉ; VIDAL, 2006). O transporte marítimo sofreu uma verdadeira revolução, que se traduziu pelo aumento da capacidade dos navios, por ganhos em velocidade e por uma diminuição significativa do custo do frete, contribuindo para o encurtamento relativo das distâncias para os homens, as mercadorias e as informações (HARVEY, 1989). Paralelamente, os portos das cidades inseridas no mundo industrial moderno foram reestruturados para acompanhar o movimento de modernização do transporte marítimo. No Brasil, a construção de portos modernos em Santos e no Rio de Janeiro mostra esse fenômeno. Os investimentos realizados em infra-estrutura e equipamentos portuários se inscreveram numa dinâmica de modernização sistemática dos instrumentos técnicos suscetíveis de valorizar as vantagens comparativas da

economia brasileira por intermédio da facilitação das operações de drenagem do interior para o litoral (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Entretanto, nas décadas seguintes, guerras, conflitos, crises financeiras e recessão econômica resultaram na desaceleração da dinâmica do processo histórico de globalização. Os governos dos países centrais adotaram medidas que restringiram os fluxos de pessoas e de mercadorias. Medidas protecionistas de todos os tipos (alfandegárias, fiscais, sanitárias) pretendiam proteger as economias que passaram a crescer e se desenvolverem dentro dos limites do território nacional. As empresas se beneficiaram das proteções erguidas pelos governos para se consolidarem internamente por meio da inovação tecnológica e de investimentos na capacidade de produção que permitiram eliminar os concorrentes menos competitivos. Em alguns países periféricos como o Brasil, a estratégia de proteção do mercado interno associado a políticas de substituição das importações permitiu a transição do modelo primário-exportador para um modelo urbano-industrial (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Os sistemas de circulação são também bastante centrados no território nacional. Grandes eixos de escoamento têm por função o transporte de grandes volumes de produtos padronizados e já valorizados entre unidades que produzem em larga escala e mercados que consomem em massa esses produtos. Cabe ressaltar que para a produção e para o consumo em massa também existe uma circulação em massa corresponde (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Nesses sistemas circulatórios os portos também apresentaram uma evolução radical pela perda, parcial ou total, de suas funções comerciais tradicionais que se traduziram, por exemplo, pela degradação das áreas portuárias, cuja representação é cada vez mais negativa na sociedade devido tanto à sua associação sistemática aos problemas de insegurança, prostituição, engarrafamentos ou poluição ambiental quanto a estigmas e preconceitos. Para que os portos, dentro da lógica da competitividade, pudessem apresentar fatores de diferenciação em relação aos seus concorrentes, foram necessárias reformulações que objetivaram uma diminuição de custos operacionais, com ganhos de produtividade (MONIÉ; VIDAL, 2006).

A importação de volumes crescentes de insumos por parte dos países industrializados ou em via de industrialização ampliou essa tendência. A necessidade de operar uma primeira transformação dos insumos atraíram alguns setores de base nos complexos portuários industriais que surgiram nas décadas de 1960 e 1970 na Itália, na França e no Japão. No Brasil, investimentos nos setores de siderurgia, metalurgia, petroquímica e química de segunda geração transformaram em poucos anos a Baixada Santista em um dos maiores centros industriais do hemisfério Sul. A industrialização do ABC paulista trouxe imperativos novos em termos de fluidez do escoamento dos bens destinados ao mercado nacional e ao mercado externo. A introdução de Santos e de outros portos nos circuitos da produção industrial transformou a cidade portuária em simples anexo ou prolongamento das linhas de montagem de tipo fordista (COCCO e SILVA, 1999). O porto foi transformado apenas em uma base física que possibilitava um conjunto de operações industriais, de transporte e de distribuição. Em decorrência disso, recursos foram aplicados na ampliação da capacidade operacional das instalações portuárias mesmo que a baixa taxa de abertura da economia nacional limitasse os investimentos no setor (MONIÉ; VIDAL, 2006).

No início dos anos 1990, a baixa competitividade dos portos brasileiros e os elevados custos operacionais foram identificados como impeditivos de uma melhor inserção comercial do país. O período também se caracterizou por um intenso processo de transformações econômicas, em nível mundial, num duplo processo de abertura comercial e de reestruturação produtiva, que posicionou os portos no centro de uma economia de fluxos cada vez mais dinâmica, recolocando em pauta a temática da relação cidade portuária (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Ainda nesta década, assistiu-se a uma intensificação do processo de globalização caracterizado pela crescente integração das esferas da produção, do consumo e da circulação em todas as escalas geográficas (MONIÉ, 2003; VELTZ, 2002). As empresas desenvolveram novas estratégias de expansão com a intenção de reestabelecer suas margens de lucro, em um ambiente altamente competitivo. Passaram a ser práticas empresariais a busca de novos mercados por meio da inovação e da difusão mundial dos seus produtos, com destaque para os países emergentes da Ásia e da América Latina onde existiam nichos de consumo já consolidados. Contudo, a globalização não se limitou a uma intensificação e a uma mudança de escala das trocas comerciais, uma vez

que, paralelamente, a reestruturação produtiva transformou o espaço econômico mundial, contribuindo também para conferir uma centralidade maior ao sistema marítimo portuário internacional no seio do espaço global dos fluxos (CASTELLS, 1999). Pode-se destacar uma primeira dinâmica que consistiu na realocação das plantas fabris de alguns setores de baixo e médio conteúdos tecnológicos, rumo a regiões que ofereciam baixos custos de produção e acessibilidade ao espaço econômico da empresa.

Diante das diversas características do mundo globalizado, destaca-se a prática que prioriza a agilidade nas conexões que transportam bens ou serviços, tangíveis e/ou intangíveis, e também uma maior valorização das potencialidades locais, que deveriam interagir com a dinâmica do comércio local ou global sob a ótica da sustentabilidade (MONIÉ; VIDAL, 2006).

A nova dinâmica econômica apontada pode ser interna, como observado no Brasil com a desconcentração da indústria gaúcha de calçados para o sertão nordestino; ou externa, como ilustram os investimentos realizados na China nos setores de confecção, brinquedos, maquinário pesado etc. A generalização da terceirização representa uma segunda dinâmica maior da reestruturação produtiva. As grandes empresas tendem a multilocalizar a produção e a montagem dos seus produtos, segundo estratégias de terceirização complexas e diversas. Formam-se redes de valor agregado que articulam alguns núcleos centrais e periferias múltiplas, onde as unidades são localizadas em função de sua capacidade de abastecer rapidamente a rede em peças, componentes ou semimanufaturados, oferecendo bens de qualidade, custos de produção baixos e flexibilidade em face das oscilações da demanda (VELTZ, 2002). Por fim, a acessibilidade aos grandes dispositivos logísticos regionais e mundiais constitui outro fator de competitividade para os fornecedores que integram as redes produtivas multilocalizadas (MONIÉ, 2003).

A distribuição e diversificação territorial das unidades produtivas da produção só foi possível graças a grandes mudanças institucionais que viabilizaram a redução das barreiras do livre-comércio e a flexibilização das legislações trabalhistas que transformou a relação capital/trabalho, característica do fordismo e de sua vertente desenvolvimentista na periferia. Ao mesmo tempo, as novas tecnologias da

comunicação e da informação (NTCI) e o progresso visto no setor dos transportes foram fundamentais para propiciar uma maior diversidade de escolhas locais para as empresas (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Em um contexto caracterizado pela formação de redes dos processos produtivos, a qualidade das interações torna-se fundamental. A reestruturação produtiva inclui uma verdadeira explosão dos fluxos imateriais e materiais nas mais diversas escalas geográficas. A formação do *espaço global de fluxos* (CASTELLS, 1999), combinado aos efeitos do ingresso do ex-mundo comunista na economia de mercado, a força dos processos de integração regional e a emergência de novas potências comerciais alimentam o dinamismo extraordinário do comércio internacional desde o início dos anos 1990 (MONIÉ; VIDAL, 2006).

Diante das novas condições de incremento da produção e circulação de mercadorias, os dispositivos logísticos adquirem uma posição central já que articulam e integram os espaços da produção e do consumo. As redes ultrapassam a dimensão de transporte típica da era industrial, pois integram uma mesma esfera de circulação e produção multilocalizada, tornando a circulação produtiva (MONIÉ; VIDAL, 2006).

## **1.2. Sistema Portuário Nacional**

A ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário é uma autarquia especial vinculada ao Ministério dos Transportes e à SEP/PR – Secretaria Especial de Portos da Presidência da República que desempenha a função de entidade reguladora e fiscalizadora das atividades portuárias e de transporte aquaviário. A ANTAQ foi criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e busca obter os seguintes resultados: estabelecimento de regras claras; previsibilidade das ações; equilíbrio na arbitragem de conflitos; garantia dos direitos de investidores; garantia de serviços adequados aos usuários; observância estrita aos preceitos legais; estímulo à concorrência; e fiscalização mais efetiva.

A SEP/PR foi criada por meio da Medida Provisória nº 369 de 07 de maio de 2007. Após aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

sancionou, em setembro daquele mesmo ano, a Lei 11.518 que consolidou o funcionamento da SEP/PR e o novo modelo de gestão do setor portuário com a revogação das leis, decretos-lei e dispositivos legais diversos.

Entre as atribuições e competência da SEP/PR está a formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor, além da execução de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura portuária, com investimentos orçamentários e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Compete ainda à SEP/PR a participação no planejamento estratégico e a aprovação dos planos de outorgas, tudo isso visando assegurar segurança e eficiência ao transporte aquaviário de cargas e de passageiros no país (SEP, 2011).

Já quanto às metas estabelecidas pela SEP/PR, destaca-se a elaboração do PNL – Plano Nacional Estratégico dos Portos, que prioriza investimentos públicos e viabiliza o conceito dos portos concentradores e alimentadores, tendência operacional verificada mundialmente.

Além disso, a consolidação dos marcos regulatórios do setor, buscando estimular a livre iniciativa e atrair mais investimentos privados, desonerando as cargas tributárias no âmbito das áreas alfandegadas e a disponibilização dos serviços públicos portuários, conforme previsto em lei, promovendo um modelo de gestão pautado por resultados previamente definidos também figuram como objetivos da SEP/PR.

Existem os seguintes tipos de instalações portuárias: (i) portos organizados, explorados pela União por meio das Companhias Docas ou mediante concessão; (ii) terminais portuários de uso privativo; (iii) estações de transbordo de carga; e (iv) instalações portuárias públicas de pequeno porte, essas três com exploração autorizada à iniciativa pública ou privada (ANTAQ, 2009).

As instalações portuárias de uso público estão sempre dentro da área do porto organizado, podendo as de uso privativo situarem-se também fora da área do porto organizado. Ambas as modalidades de exploração poderão ser realizadas por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente habilitada na movimentação e/ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário. Na

exploração de uso privativo, o particular detém maior autonomia no uso da instalação, observado o disposto no contrato de arrendamento celebrado com a administração portuária, sendo comumente chamada de terminal privativo.

A instalação portuária privativa pode ser de uso exclusivo, para movimentação somente de carga própria, ou de uso misto, para movimentação de carga própria e de terceiros. Pode-se dizer que essa é uma das inovações da Lei nº 8.630/93, havendo a tendência, a partir das privatizações, de que muitas áreas do porto organizado se tornem terminais privativos. (M294 Manual do trabalho portuário e ementário. – Brasília: MTE, SIT, 2001.152 p.)

O sistema portuário brasileiro é composto por 37 portos públicos, entre marítimos e fluviais. Desse total, 18 são delegados, concedidos ou tem sua operação autorizada à administração por parte dos governos estaduais e municipais. Existem ainda 42 terminais de uso privativo e três complexos portuários que operam sob concessão à iniciativa privada.

Os portos fluviais e lacustres são de competência do Ministério dos Transportes.

Ao todo, são sete Companhias Docas, assim distribuídas:

- Companhia Docas do Pará (CDP): Portos de Belém, Santarém e Vila do Conde.
- Companhia Docas do Ceará (CDC): Porto de Fortaleza.
- Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern): Portos de Natal e Maceió, além do Terminal Salineiro de Areia Branca.
- Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba): Portos de Salvador, Ilhéus e Aratu.
- Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa): Portos de Vitória e Barra do Riacho.
- Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ): Portos do Rio de Janeiro, Niterói, Angra dos Reis e Itaguaí.
- Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp): Porto de Santos.





Fonte: <http://www.antaq.gov.br/portal/localizaportos.asp>

Com uma costa de 8,5 mil quilômetros navegáveis, o Brasil possui um setor portuário que movimenta anualmente cerca de 700 milhões de toneladas das mais diversas mercadorias e responde, sozinho, por mais de 90% das exportações. O modal aquaviário possui um dos menores custos para o transporte de cargas no Brasil, perdendo apenas para o transporte dutoviário e aéreo, de acordo com estudos desenvolvidos pela Coppead – Instituto de Pesquisa e Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (SEP, 2011).

Na Tabela 1, pode-se observar o crescimento da movimentação de cargas nos portos brasileiros nos últimos anos, apesar de uma ligeira queda no ano 2009. Tal crescimento se verifica em todos os grupos de cargas (granéis líquidos, granéis sólidos e carga geral).

Tabela 1: Movimentação de cargas nos portos brasileiros (em toneladas).

Anos	Granel Sólido	Granel Líquido	Carga Geral	Total
2001	289.265.117	163.986.765	52.955.002	506.206.884
2002	301.972.374	163.135.324	63.897.353	529.005.051
2003	336.276.308	161.886.081	72.627.666	570.790.055
2004	369.611.250	166.555.087	84.554.208	620.720.545
2005	392.903.932	163.717.494	92.797.355	649.418.781
2006	415.727.739	175.541.324	101.564.405	692.833.468
2007	457.435.373	194.598.576	102.682.706	754.716.655
2008	460.184.343	195.637.355	112.501.852	768.323.550
2009	432.985.386	197.934.640	102.011.115	732.931.141
2010	505.887.090	208.457.608	119.538.101	833.882.799

Fonte: Anuário Estatístico Portuário (ANTAQ, 2010).

Visando acompanhar a dinâmica dos serviços portuários, a ANTAQ mantém o Sistema Permanente de Acompanhamento dos Preços do Desempenho Operacional dos Serviços Portuários – Desempenho Portuário. Esse sistema produz indicadores operacionais e estatísticos, com base em dados e informações recebidas das Administrações dos Portos Organizados e dos Terminais de Uso Privativo, associados às operações dos navios que operam em cada uma destas instalações portuárias. O mesmo é restrito a algumas operações portuárias, não abordando o sistema portuário como um todo, apesar de o assunto ser importante e oportuno no atual contexto brasileiro.

O Ministério dos Transportes em cooperação com o Ministério da Defesa desenvolveu o PNLT – Plano Nacional de Logística e Transporte. De acordo com a ANTAQ (2009), um dos objetivos básicos do PNLT é a redução da participação do modal rodoviário na matriz de transporte brasileira, com o conseqüente aumento da participação dos demais modais, especialmente o aquaviário. Espera-se que esse modal cresça de 13% em 2005 para 29% em 2025. Isso se justifica por uma série de benefícios inerentes a esse modal, tais como: maior eficiência energética; grande capacidade de concentração de cargas; maior vida útil das infraestruturas, equipamentos e veículos; segurança da carga; controle fiscal; menor consumo de combustível; emissão menor de poluentes (alterações climáticas e efeito estufa); redução do congestionamento de

tráfego; menor custo da infra-estrutura; diminuição do número de acidentes; custo operacional inferior e menor impacto ambiental e emissão de ruídos. Para que tal objetivo seja factível é fundamental um sistema portuário eficiente, considerando não apenas o porto em si, mas o cluster portuário como um todo (ANTAQ, 2009).

### **1.3. Políticas Portuárias**

Os portos brasileiros enfrentam atualmente um grande aumento da demanda por seus serviços, em razão do aumento das importações e das exportações por via marítima.

Os investimentos portuários fazem-se cada vez mais prementes, à medida que aumenta a integração internacional da economia brasileira, visto que 76% do valor do comércio exterior brasileiro é movimentado por meio dos portos nacionais. Entre 1999 e 2004, o valor do comércio exterior brasileiro por via marítima aumentou 78%, e as exportações cresceram 114%, passando de US\$ 36 bilhões para US\$ 78 bilhões. Na ausência de investimentos em infra-estrutura, as atuais deficiências de alguns dos principais portos do País tendem a se agravar e onerar exportadores e importadores.

As dificuldades da realização de investimentos nos portos por parte das administrações portuárias estatais ampliam a viabilidade da concessão da infra-estrutura portuária a entidades privadas.

O atual modelo portuário brasileiro aumentou o escopo do envolvimento privado nos portos, mas manteve os serviços de infra-estrutura portuária sob responsabilidade do setor público e estes são atualmente, um dos principais gargalos para o bom funcionamento dos portos.

Alguns dos principais portos do país enfrentam, há algum tempo, restrições à operação de navios grandes, por causa de dificuldades das administrações em realizar as dragagens dos canais de acessos. Também são necessários investimentos para superar os gargalos nos acessos terrestres aos portos e permitir o aumento da participação do modal ferroviário na logística portuária.

No Brasil, adotou-se o modelo conhecido como *landlord*, em que as operações portuárias e a administração dos terminais são responsabilidades da iniciativa privada, enquanto a administração da infra-estrutura de uso comum é mantida com o setor público, assim como os investimentos nos acessos terrestres e aquaviário aos portos.

No entanto esse modelo *landlord* é aplicável aos antigos portos públicos, que foram privatizados, não havendo ainda definições claras quanto às competências institucionais para terminais privados em terras próprias, como é o caso do Porto do Açu.

Quadro 1: Modelo de Gestão Portuária

Modelos de Autoridades Portuárias	Formas de Parcerias		
	Infra-estrutura	Super Estrutura	Operação Portuária
<i>Landlord Port</i>	Público	Privado	
<i>Tool Port</i>	Público		Privado
<i>Service Port</i>	Público		

Fonte: do autor

Atualmente, o modelo *landlord* é predominante em portos de grande e médio porte. Alguns portos internacionais adotam o modelo *Landlord Port* como por exemplo: Barcelona (Espanha); Valencia (Espanha); Hamburgo (Alemanha); Antuérpia (Bélgica); Roterdan (Holanda); Le Havre (França); Marcélia (França); Los Angeles (EUA); Houston (EUA) e Singapura (China).

Segundo Heinrich (1999), há dois grandes argumentos para sustentar esta afirmação de que o modelo *Landlord Port* é eficiente. Em primeiro lugar, o modelo *landlord* abre oportunidades para adaptar a infra-estrutura portuária rapidamente à evolução das exigências do mundo comercial. Em segundo lugar, este sistema organizacional fornece a possibilidade de concorrência no porto entre os diferentes fornecedores por quase todos os serviços a navios, passageiros e carga, na condição de que as atividades de trânsito e derivados sejam suficientemente grandes.

### 1.3.1. Administração Portuária

A exploração da atividade portuária é regida pela lei federal 8.630/93, conhecida como Lei dos Portos, cuja aplicação é realizada pela ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, criada pela Lei 10.233/01.

A Resolução 274/ANTAQ, de 11 de agosto de 2004, autoriza, por tempo indeterminado, a empresa privada ou entidade pública constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, que atenda aos requisitos técnicos econômicos e jurídicos estabelecidos, a construir, a explorar e a ampliar terminal de uso privativo. Esses requisitos foram definidos pela Resolução ANTAQ 517/2005, que enumera as documentações exigidas para obtenção da autorização.

Pela Lei dos Portos 8630/93, as Autoridades Portuárias desempenharão prioritariamente os papéis de entidade reguladora local, gestora de patrimônio e administradora portuária. Parte do poder regulador portuário local foi transferido para o Conselho de Autoridade Portuária – CAP, recém criado, nas questões de desenvolvimento da atividade, promoção da competição, proteção do meio ambiente e de formação dos preços dos serviços portuários e seu desempenho. Essa função reguladora passou, portanto, a ser compartilhada entre as Autoridades Portuárias e os CAP.

Os investimentos em infra-estrutura portuária podem ser estimulados pela separação legal entre Administrações Portuárias e Autoridades Portuárias, cabendo às primeiras as responsabilidades comerciais sobre investimentos, manutenção e operação da infra-estrutura portuária; e às segundas, as funções de planejamento, regulação, operação, fiscalização e administração patrimonial do porto.

Os serviços de movimentação de cargas nos cais públicos se alteraram com a criação da figura do Operador Portuário e a quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores portuários avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias. Uma nova entidade, o OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-Obra, formado por operadores portuários, com participação minoritária dos trabalhadores, deve ser criada pelo Operador Portuário para gerenciar a mão-de-obra do trabalho

portuário, providenciando registro, administração e fornecimento desta mão-de-obra. No entanto a Resolução ANTAQ 517/2005 deixa claro em seu art. 4, que “a empresa autorizada não se reveste das funções de Autoridade Portuária”.

Assim, o quadro institucional da operação desse porto privado não está claro, pois (i) as funções de entidade reguladora local, gestora de patrimônio e administradora portuária da Autoridade Portuária; (ii) e as funções de desenvolvimento da atividade, promoção da competição, proteção do meio ambiente e de formação dos preços dos serviços portuários e seu desempenho”, do Conselho da Autoridade Portuária, não são exigidas.

No entanto, pode-se entender que as instituições preconizadas pela Lei dos Portos e ANTAQ, devam ser reproduzidas em portos privados, dadas as funções e competências a elas delegadas, relacionando-se em algumas funções, com entidades públicas responsáveis.

A Lei 10.233/01 determina que as autorizações sejam realizadas segundo compromissos de proteção e valorização do meio ambiente. Porém, a ANTAQ observa a exploração da atividade portuária por terceiros, na forma de infra-estrutura portuária e serviços de transporte, no que tange à eficiência, segurança e modicidade das tarifas.

Cabe ao órgão regulador portuário delinear que instrumentos de gestão ambiental são necessários para se chegar ao resultado mais econômico para o explorador portuário, conseqüentemente para o usuário que irá arcar com os custos ambientais.

Ou seja, ao mesmo tempo em que recomenda um órgão regulador e fiscalizador do porto para tratar das questões ambientais em conjunto com os demais requisitos econômicos e empresariais (a Autoridade Portuária), deixa claro pela Resolução 517/05 que a empresa autorizada a operar um porto privado não se reveste desse caráter, colocando a administração portuária privada sem funções e responsabilidades claras quanto à operação portuária e ambiental do mesmo. No tocante à operação portuária empresarial, a nova legislação a ser promulgada em breve no país deverá definir as

vantagens competitivas que os portos privados poderão ter, quanto aos preços de movimentações de cargas.

### 1.3.2. Agenda Ambiental Portuária

A implantação e operação de portos e terminais marítimos apresentam grande potencialidade de geração de impactos ambientais diversos, razão pela qual foi delineada e aprovada pela Resolução da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM nº 006, de 2 de dezembro de 1998, a Agenda Ambiental Portuária, definindo procedimentos para a gestão ambiental de portos.

A Agenda Ambiental Portuária, apesar de ter sido confeccionada em 1998, continua atual. Ela é uma das ferramentas mais importantes para a implantação do sistema integrado de meio ambiente, segurança e saúde e do Plano Anual de Gestão Ambiental Integrada, de acordo com a portaria nº 104, de 2009 da SEP.

A Agenda destaca como impactos:

“(i) Impactos diretos da implantação de infra-estruturas: alterações na dinâmica costeira, com indução de processos erosivos e de assoreamento e modificações na linha de costa; supressão de manguezais e de outros ecossistemas costeiros; efeitos de dragagens e aterros (incluindo impactos nas caixas de empréstimo); comprometimento de outros usos dos recursos ambientais, especialmente os tradicionais; alteração da paisagem.

(ii) Impactos diretos da operação portuária: ocorrência de acidentes ambientais (derrames, incêndios, perdas de cargas); dragagens e disposição de sedimentos dragados; geração de resíduos sólidos nas embarcações (taifa), nas instalações portuárias e na operação e descarte de cargas; contaminações crônicas e eventuais, pela drenagem de pátios, armazéns e conveses, lavagens de embarcações, perdas de óleo durante abastecimento e aplicação de tintas anti-incrustantes, à base de compostos estanho-orgânicos; introdução de organismos nocivos ou patogênicos por meio das águas de lastro ou

pelo transporte de cargas ou passageiros contaminados; lançamento de efluentes líquidos e gasosos (incluindo odores); lançamento de esgoto oriundo de instalações portuárias e embarcações.” (AGENDA AMBIENTAL PORTUARIA, 1998:2)

A Agenda Ambiental Portuária recomenda os seguintes programas na prevenção e mitigação de impactos:

- “(i) Monitoramento ambiental - ventos, marés, correntes, resíduos sedimentáveis e batimetria. Bem como parâmetros de qualidade ambiental, como: oxigênio dissolvido, matéria orgânica e produtos tóxicos (nos corpos d'água), diversidade biológica e cobertura vegetal; ou ainda particulados e outros poluentes atmosféricos;
- (ii) Controle de erosão e assoreamento (incluindo o gerenciamento das dragagens);
- (iii) Risco ambiental e prevenção de acidentes (análises de risco, plano de contingências, de emergência);
- (iv) Resíduos sólidos portuários (coleta, tratamento e destinação final de taifa, resíduos perigosos, cargas apreendidas ou descartadas e outros resíduos decorrentes da operação portuária) - Lei nº 9.966/00 e ANVISA 345/03;
- (v) Controle de efluentes líquidos e gasosos (coleta, tratamento e disposição dos esgotos do porto e das embarcações, sistemas preventivos em drenagens, lançamentos de efluentes de lavagem de porão e de tanques, entre outros);
- (vi) Controle da introdução de espécies marinhas exóticas, por água de lastro;
- (vii) Conservação dos recursos naturais (pesca, ecossistemas costeiros na área de influência do porto, entre outros);
- (viii) Treinamento e extensão ambiental (treinamento da comunidade portuária visando à prevenção de impactos e melhoria da qualidade ambiental);
- (ix) Normatização dos procedimentos da operação portuária de forma a evitar impactos ao meio ambiente - Manual de Procedimentos para Gerenciamento de Riscos de Poluição – Lei nº 9.966/00;
- (x) Elaboração e implementação do Plano de Gestão Ambiental do Porto. Este Plano deve estar pautado pelas leis de meio ambiente, de



recursos hídricos, de gerenciamento costeiro e normas internacionais, além de planos municipais.

Acrescem-se ainda a esses procedimentos, outros especificados posteriormente ao CIRM n° 006/98:

(xi) Auditorias Ambientais bianuais - Resolução CONAMA 306/02;

(xii) Planos de Emergência Individuais - Lei n° 9.966/00 - Esses Planos deverão ser consolidados em um plano para a área envolvida (Art. 7º, §2º), que, por sua vez, deverão ser consolidados em um Plano de Contingência (Art. 8º) pela autoridade ambiental competente;

(xiii) Código Internacional de Segurança para Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code/2002). A adoção do referido Código, que contém uma série de elementos de segurança da atividade na sua interface porto-navio, visa resguardá-la e protegê-la de possíveis agressões contra o patrimônio portuário. Na primeira fase, os portos e terminais devem apresentar à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), um estudo de avaliação de risco, realizado por organização de segurança credenciada pelo governo federal. Após a aprovação dessa avaliação, deverão apresentar o plano de segurança pública portuária, que novamente precisa passar pela aprovação do governo federal até ser efetivamente implantado. Depois de implantado, a Conportos irá fiscalizar o cumprimento das diretrizes do plano de segurança e certificar o porto e terminal com o ISPS Code.” (AGENDA AMBIENTAL PORTUARIA, 1998:7)

No entanto, todos estes procedimentos para implementação da Agenda Ambiental Portuária são de responsabilidade da Administração e da Autoridade e Conselho Portuário que inexistem no caso de porto privado.

Essa Agenda Ambiental Portuária também determina que os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos - PDZs - instrumento básico de planejamento estratégico dos portos e que são submetidos aos Conselhos de Autoridade Portuária – CAPs – para aprovação (Lei 8.630/93), devem, por um lado, incorporar o ordenamento ambiental do porto e, por outro, estar compatibilizados com o planejamento da região.

Os PDZs, conforme estabelecem as orientações gerais, deverão integrar-se aos planos diretores municipais e/ou metropolitanos e às diretrizes e metas do gerenciamento costeiro e do sistema de recursos hídricos, estabelecidos para a região, contemplando: zoneamento ambiental, identificação de áreas de risco, áreas críticas e de preservação e definir os locais para serviços de apoio (ex.: tratamento de resíduos e efluentes, locais de descarte de material dragado). Cada porto organizado deverá dispor de uma Coordenação Ambiental vinculada à Administração do Porto, responsável pela implementação das atividades estabelecidas na Agenda Ambiental Portuária sob sua competência. Essa Coordenação prestará apoio técnico ao Conselho de Autoridade Portuária – CAP, em cumprimento ao previsto no inciso do parágrafo 1º do Artigo 30 da Seção I do Capítulo VI e coerentemente ao disposto no inciso V do parágrafo 1º do Artigo 33 da Seção II do mesmo capítulo da Lei Federal 8.630/93.

Constituiu-se em uma das metas do processo de padronização portuária a implantação de normas de qualidade, como as ISO 9.000 e ISO 14.000, as quais têm reflexos amplos e positivos para o ambiente portuário, além de aumentar a competitividade do porto em mercados cada vez mais exigentes. Neste sentido, a certificação de prestadores de serviço deverá ser acompanhada pela unidade ou setor gerencial da instalação portuária responsável pelo tratamento das questões ambientais.

#### **1.4. Legislação Portuária Aplicável**

Conforme consulta realizada em 22 de Setembro de 2011 ao site da Secretaria de Portos (<http://www.portosdobrasil.gov.br/sobre-a-sep/legislacao/leis-portuarias/>), a Legislação que regula as atividades (navegação, movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias) realizadas nos portos brasileiros está apresentada no quadro 2 a seguir:

## Quadro 2: Legislação Portuária

LEI	DATA	SITUAÇÃO	EMENTA
<u>LEI 11.610/2007</u>	12/12/2007	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	INSTITUI O PROGRAMA NACIONAL DE DRAGAGEM PORTUÁRIA E HIDROVIÁRIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.  CONVERSÃO DAMPV 393, DE 19/09/2007
<u>LEI 11.518/2007</u>	05/09/2007	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	ACRESCE E ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS N°S 10.683, DE 28 DE MAIO DE 2003, 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001, 10.893, DE 13 DE JULHO DE 2004, 5.917, DE 10 DE SETEMBRO DE 1973, 11.457, DE 16 DE MARÇO DE 2007, E 8.630, DE 25 DE FEVEREIRO
<u>LEI 10.233/2001</u>	05/06/2001	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DOS TRANSPORTES AQUAVIÁRIO E TERRESTRE, CRIA O CONSELHO NACIONAL DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE, A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS E
<u>LEI 9.309/1996</u>	02/10/1996	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	REVOGA A LEI 7.700, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1988, QUE CRIA ADICIONAL DE TARIFA PORTUÁRIA - ATP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
<u>LEI 9.277/1996</u>	10/05/1996	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	AUTORIZA A UNIAO A DELEGAR AOS MUNICIPIOS, ESTADOS DA FEDERACAO E AO DISTRITO FEDERAL A ADMINISTRACAO E EXPLORACAO DE RODOVIAS E PORTOS FEDERAIS.
<u>LEI 8.630/1993</u>	25/02/1993	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DA EXPLORAÇÃO DOS PORTOS ORGANIZADOS E DAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
<u>LEI 6.671/1979</u>	04/07/1979	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	INCLUI NO PLANO NACIONAL DE VIACAO, APROVADO PELA LEI 5917, DE 10/09/1973 (PNV ), O PORTO DE TEFE, LOCALIZADO NO MUNICIPIO DE TEFE, ESTADO DO AMAZONAS.
<u>LEI 5.917/1973</u>	10/09/1973	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	APROVA O PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
<u>LEI 4.213/1963</u>	14/02/1963	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	REORGANIZA O DEPARTAMENTO NACIONAL DE PORTOS, RIOS E CANAIS DANDO-LHE A DENOMINACAO DE DEPARTAMENTO NACIONAL DE PORTOS DE VIAS NAVEGAVEIS, DNPVN - DISCIPLINA A APLICACAO DO FUNDO PORTUARIO NACIONAL (LEI 3421,
<u>LEI 3.421/1958</u>	10/07/1958	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	CRIA O FUNDO PORTUÁRIO NACIONAL (FPN), A TAXA DE MELHORAMENTOS DOS PORTOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.
<u>LEI 2.546/1955</u>	16/07/1955	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA	AUTORIZA OS CONCESSIONARIOS E AS ADMINISTRACOES DE PORTOS A COBRAREM JUROS DE MORA SOBRE DIVIDAS PROVENIENTES DE SERVICOS PRESTADOS.

Fonte: <http://www.portosdobrasil.gov.br/sobre-a-sep/legislacao/leis-portuarias/>

A Lei N°4184 de 29/09/2003 destina-se a fomentar e incrementar o comércio internacional de movimentação de cargas pelos portos e aeroportos do Estado do Rio de Janeiro, mediante a concessão de isenção de impostos e concessão de crédito às empresas que atuam no setor.

## **2. AS RELAÇÕES CIDADES E PORTOS E SEUS CONFLITOS**

### **2.1. Cidades Portuárias**

As cidades portuárias cresceram sem o devido planejamento para transformar os conflitos gerados pelas atividades econômicas dos portos, com a realidade urbana, ambiental e social das cidades.

As zonas litorâneas foram as primeiras a serem povoadas no Brasil (PRADO JUNIOR, 2000), e que impulsionadas pela instalação dos primeiros portos, tornam-se centros difusores de assentamento humano e base para exploração colonial, articulando sua área de influência com as rotas oceânicas européias, criando-se uma formação territorial classificada pela geografia como bacia de drenagem (MORAES, 1999).

Nesse período, os problemas de infra-estrutura urbano-portuária eram muitos e a relação porto-cidade intensa, uma vez que a cidade portuária crescia em função da atividade porto. O porto dependia do apoio em terra para realizar o transporte de cargas e também precisava do suporte urbano para fazer os serviços de manutenção das naus e o fornecimento de suprimentos para as longas viagens marítimas.

Alguns estudos criticam os modelos de gestão portuária voltados exclusivamente para a dinamização da movimentação de cargas, onde o porto é tratado como um ponto de convergência das rotas de circulação e sugerem a atividade portuária como um ponto central do desenvolvimento econômico da localidade em que se encontra (LAPA, 2005).

O interesse pela interface cidade-porto marca a passagem de um período industrial de isolamento entre os atores sociais para uma fase de comércio e serviços que dá um papel determinante à relação entre eles (BAUDOUIN,1999). Para Baudouin (1999), são as cidades portuárias e não mais os portos que dominam o comércio mundial. Desta forma, ganha importância nas cidades portuárias a conexão entre as atividades especificamente portuárias e as atividades comerciais e de serviços alocados

em sua área de entorno. Assim, o porto se configura como um instrumento do desenvolvimento local e as atividades urbanas se desenvolvem no seu entorno.

A cidade portuária prioriza a agregação de valor aos fluxos de cargas que transitam pelos seus portos. Nesse caso, além do crescimento das trocas comerciais internacionais, percebe-se uma transformação do modo de produzir que implica a agregação de um número crescente de atividades terciárias ao núcleo material do bem (MONIÉ, 2003).

As cidades portuárias de parte da Europa e alguns portos como Gênova, Barcelona ou Valência, por exemplo, dotaram-se de parques logísticos que objetivam agregar valor aos fluxos das mercadorias destinadas aos mercados de consumo regionais. No Brasil, apenas a cidade de Itajaí em Santa Catarina, parece ter optado por uma estratégia semelhante usando as oportunidades oferecidas pela municipalização do porto e a vitalidade da economia regional (MONIÉ, 2006).

Para Monié (2006), a aprovação da Lei no 8.630/93, para o conjunto das cidades brasileiras com portos e transformações derivadas da sua aplicação recolocaram a discussão dos portos no âmbito do desenvolvimento regional, em especial para as cidades brasileiras que já se ressentiam do afastamento dos seus portos. Segundo o mesmo autor, parece ser consenso que o processo de afastamento dos portos em relação às cidades e regiões foi desencadeado na década de 1950 e acentuado nas décadas subseqüentes, o que ocorreu em todas as cidades com portos, em diferentes países. Ao mesmo tempo, confirma-se que as alternativas e os instrumentos jurídicos disponíveis para a definição de um modelo de gestão portuária são vários, quando considerados os aspectos institucionais e administrativos (MONIÉ, 2006).

Atualmente no Brasil, tal diversidade se manifesta quando são constatadas as diferentes situações administrativas nos seus portos, confirmando-se situações de portos federalizados (Tubarão), portos municipalizados (Itajaí), portos estadualizados (Rio Grande), portos arrendados e explorados por empresas privadas (Santos), entre outros. Porém, nem sempre se confirmam na gestão das cidades portuárias canais formais ou informais de interlocução com a gestão do porto (MONIÉ, 2006).

Collin (1999) defende a implementação de um sistema de administração portuária local, que obtenha do Estado o apoio necessário para seu desenvolvimento e propicie maior articulação entre os setores público e privado.

Tais conflitos só poderão ser minimizados ou resolvidos a curto, médio e longo prazos mediante a realização de estudos de cunho científico que caracterizem os problemas e necessidades locais, propondo-se então a implementação de tecnologias ou inovações necessárias para a adequação dos portos a uma nova realidade.

## **2.2. O papel do Porto no desenvolvimento da Cidade e vice e versa**

As atividades portuárias causam importantes impactos, diretos e indiretos, no desenvolvimento das cidades. Através de suas atividades, o porto não só cria e mantém serviços e postos de trabalho internos, mas também cria condições para o desenvolvimento de áreas relacionadas aos serviços portuários no seu território, possibilitando oferecer maiores oportunidades à comunidade. Segundo Masiero (2007), dentre as atividades que tendem a se configurar no novo cenário econômico, propiciado pelo porto, estão as chamadas atividades logísticas, vinculadas estreitamente a organização dos fluxos de transportes, e as atividades relacionadas à troca de informações.

A existência de área urbana também contribui na aproximação dos interesses públicos com os interesses dos agentes portuários. O desenvolvimento de áreas urbanas nas proximidades dos portos atrai políticas de desenvolvimento para a região e conseqüentemente para o porto. Desta forma se observa que quanto maior é o envolvimento da gestão local nas atividades urbanas e portuárias menores são os problemas, enquanto as relações são mais complexas e os problemas mais numerosos quando a gestão é praticada por instâncias longínquas.

Segundo Silva e Cocco (1999 p.214), os grandes temas que os portos modernos e as cidades devem enfrentar e possivelmente constituirão os desafios do futuro podem ser resumidos em:

a) Oferecer reciprocamente alternativas válidas, econômica e socialmente para o porto e para a cidade incluindo os espaços históricos que estão sendo excluídos das novas condições;

b) Modernizar as estruturas portuárias tradicionais, organizando as novas exigências de custo econômico, eficiência e qualidade atualmente requeridas.

c) Encontrar fórmulas de cooperação efetiva porto-cidade e de financiamento conjunto pelos diferentes agentes (públicos e privados), para a incorporação dos novos espaços que as modernas atividades vinculadas à organização do transporte e a logística necessitam na atualidade.

### **2.3. O Plano Diretor e as Cidades Portuárias**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, define que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Assim, para que esse dever seja cumprido de forma eficaz e harmônica, as ações de defesa do meio ambiente urbano devem ocorrer de maneira integrada entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, bem como planejada com base em princípios e diretrizes bem definidas, para que não ocorram conflitos que prejudiquem o direito da população às cidades sustentáveis<sup>5</sup>.

“O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento territorial do Município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o P.P.A., a L.D.O. e a L.O.A., incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”. (Art 182, cap.III – Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade).

Como são em número de 16 (dezesseis) as diretrizes gerais indicadas pelo art. 2º da Lei<sup>1</sup>, ROMANZINI (2009) destaca apenas as que julga as mais importantes para o desenvolvimento urbano.

---

<sup>1</sup> Art. 2º., I. da lei 10.257/01: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

Assim, (I) a garantia do direito a cidades sustentáveis, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer; (II) gestão democrática da cidade; (III) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; (IV) planejamento do desenvolvimento da cidade; (VI) ordenação e controle do uso do solo; (VII) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, (IX) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (X) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (XV) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

É obrigação do Poder Público Municipal adotar as medidas cabíveis que garantam o planejamento das ações e a aplicação dos instrumentos políticos e jurídicos contidos no Estatuto da Cidade.

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

A fim de garantir o direito a cidades sustentáveis, ao elaborar o plano diretor, o município portuário deve levantar o cenário real das suas diversas áreas geográficas, no que tange à ocupação e uso do solo, equipamentos urbanos e comuns existentes, perfil econômico e cultural da população, bem como as possibilidades de desenvolvimento econômico, onde o porto, muitas vezes, é o principal indutor da economia local. Com



base nesse estudo preliminar, cabe ao plano diretor redesenhar as áreas geográficas do município, definindo a melhor forma de utilizar cada espaço, corrigindo assim as questões que comprometam a função social da propriedade, por meio dos instrumentos da política urbana, estabelecidos no capítulo II do Estatuto da Cidade.

#### **2.4. Conflitos socioambientais nas Atividades Portuárias**

Os conflitos socioambientais são fenômenos complexos, envolvendo o mundo biofísico e seus ciclos naturais, a teia de relações sociais numa dada formação histórica, e as interações entre ambos. Segundo Little (2001), ocorrem conflitos pelo controle dos recursos naturais, conflitos derivados dos impactos ambientais e sociais decorrentes de determinados usos, e também aqueles ligados aos usos e apropriações dos conhecimentos ambientais.

Segundo Meyer (1999), em diferentes contextos e momentos históricos, o significado e a valoração dos portos variam: de focos de interesse, em função do encontro de diversas culturas, até a condenação moral de espaços pobres e perigosos, ou insalubres, coerente com períodos em que a política urbana pretende o isolamento das áreas portuárias.

As situações de conflito referentes às operações portuárias representam desafios para todos os segmentos afetados, envolvendo um leque extraordinário de agências governamentais com algum tipo de atribuição de controle, a administração do porto, os governos locais, grupos da população que utilizam — produtivamente ou não — os recursos ambientais em que o porto interfere (CUNHA, 2006).

Na concepção de Cunha (2006), essas situações de conflito colocam em xeque linhas de ação auto-centradas, chamando necessariamente à interação com instituições e com os grupos do entorno. Por diferentes razões, o desempenho dos gestores das empresas deve estar à altura do potencial de repercussão das decisões, que pode ultrapassar em muito os públicos locais.

Muitas empresas já estão indo além do atendimento aos regulamentos. As incorporarem em seu gerenciamento a atenção aos grupos de interesse com que se relaciona, participará de negociação de conflitos onde o objetivo geral é a construção de aceitação, dando legitimidade para seus negócios (ANDRADE, 2000).

Decisões como os licenciamentos ambientais estão associadas a imagem que cada empresa consegue construir na sociedade, uma vez que nossa política ambiental tem mecanismos participativos que levam as agências governamentais a se preocupar com a opinião pública sobre as suas decisões. Almeida (2001) afirma que atualmente, no Brasil, quem dá as licenças ambientais é a sociedade.

A reputação ambiental torna-se um ativo intangível da empresa (ALMEIDA, 2002). É necessário que aja um equilíbrio entre os interesses das empresas, governo e grupos da sociedade, para a viabilidade dos empreendimentos.

## **2.5. Desafios para a Gestão Portuária no Brasil**

Segundo Cocco e Silva (2001), “uma das conseqüências desta abertura abrupta e do discurso sobre a inserção competitiva do país na economia mundial foi a ênfase sobre a reorganização dos espaços produtivos”, e a reforma do sistema portuário foi parte do conjunto de mudanças implementadas por sucessivos governos na década.

Identificou-se por meio de registros, que na época predominavam argumentos relacionados à ausência de competitividade dos portos brasileiros, comprometimento e inadequação da infra-estrutura portuária, exaustão do modelo público de exploração portuária e esgotamento da capacidade de investimentos pelo Estado, excesso de centralização das decisões e, especialmente, pressões externas derivadas da inserção do país em uma economia mundial. Ao mesmo tempo, deve-se levar em conta que a participação dos investidores privados também incluiu certa seletividade de portos, sendo destinado para alguns deles quantias de recursos, para obras de infra-estrutura, melhorias gerais, bem como tecnologia necessária aos novos padrões internacionais de eficiência na prestação dos serviços. Criaram-se condições necessárias para a participação de agentes sociais privados no arrendamento de áreas, investimentos e

operações portuárias. Entretanto, não se identifica a definição de uma política nacional de orientação geral, que também incluía traços e características locais. Aparentemente, a Lei nº 8.630/93 foi o único documento norteador de todas as mudanças do sistema.

Nos primeiros anos da década de 90, o setor portuário foi caracterizado por intensas negociações em um ambiente de muita confusão, ausência de referências e de políticas, e a Lei nº 8.630/93, a chamada Lei de Modernização dos Portos, foi promulgada como resposta à crise que se deflagrara. Até então, os serviços dos portos brasileiros se caracterizavam por um número expressivo de leis, visando a sua regulamentação: Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, que definiu os serviços de estiva e capatazia; Lei nº 5.400 de 1944, que definiu as instalações portuárias rudimentares; Lei nº 4.860, de 1965, que definiu o regime de trabalho nos portos; Decreto-Lei nº 5, que visou modernizar o setor; e ainda, a Lei nº 6.222 que criou a Empresa de Portos no Brasil S.A. — Portobrás. É oportuno ressaltar que com a promulgação da Lei nº 8.630/93 todas as anteriores foram suprimidas (Monié, 2006).

As implementações das mudanças nos portos brasileiros foram antecedidas em outros portos do mundo, com o intuito de adequá-los à nova ordem estabelecida, em nível econômico e político internacional. Deste modo, as novas demandas econômicas oriundas da globalização contribuíram para uma revisão na atuação e estrutura dos portos em escala mundial. Segundo Baird (1999), entre as transformações, destaca-se em artigo sobre a privatização dos portos na Grã-Bretanha, que a primeira motivação seria a necessidade de erradicar deficiências nos portos, como por exemplo, práticas de trabalho ultrapassadas que perpetuam a manutenção de um grande número de estivadores, o que era apropriado nos tempos dos navios convencionais, mas que não combina com as necessidades da era do contêiner.

Ao mesmo tempo, verifica-se trabalhos que relatam os processos de privatização ou “modernização” dos portos em diferentes contextos e países, todos norteados pela busca da competitividade como forma de otimizar lucros.

No caso do Brasil, a ausência de uma verdadeira política portuária nacional conferiu às iniciativas, federais ou locais, um caráter fragmentado. Apesar dos resultados operacionais positivos, as inovações institucionais, mais especificamente em

termos de governança portuária, são escassas, enquanto a problemática da relação entre o território urbano e o instrumento portuário não parece ter evoluído muito apesar do interesse recente do Ministério dos Transportes para com essa dimensão central da política pública portuária. Ou seja, na corrida entre os territórios que pretendem inserir-se no novo contexto produtivo global, as cidades portuárias dispõem de atributos diferenciados, que permanecem freqüentemente ignorados pelas autoridades brasileiras, particularmente na definição de políticas direcionadas para o setor (Monié, 2006).

No entanto, o maior desafio reside na necessária invenção de uma nova governança portuária. Monié (2006) sugere que a autoridade portuária deveria funcionar como uma instituição capaz de fomentar e estimular sinergias entre os agentes da economia marítima, portuária e urbana. Da mesma forma, a coordenação das autoridades portuárias em nível regional constituiria um avanço no incentivo a cooperação das cidades-portos de uma mesma fachada marítima no intuito de resolver problemas comuns, realizando assim economias de escala. Em algumas regiões do mundo, essas novas escalas de ação das cidades portuárias são praticadas, em particular no norte da Europa com a constituição de regiões portuárias no delta do rio Reno e em Hamburgo, onde os primeiros resultados parecem positivos do ponto de vista da conquista de novos mercados e da definição de novos arranjos logísticos (Monié, 2006).

Outro questionamento essencial é relativo à capacidade do porto de ampliar o espaço de atuação a partir das instalações portuárias para investir no campo dos dispositivos logísticos terrestres, desenvolvendo um papel mais ativo nas redes de valor agregado em escalas regional ou continental. Deveria também constituir uma prioridade a transformação da autoridade portuária em agente do planejamento e da gestão ambiental. Além da ação local voltada para a resolução de problemas ambientais específicos, a aquisição de um saber-fazer em termos de gestão do meio ambiente costeiro urbano e regional pode representar uma competência lucrativa se for exportada para outros portos pela autoridade portuária ou por empresas especializadas (Monié, 2006).

Uma das mais significativas inovações da Lei dos Portos foi a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão normativo, de fomento e de deliberação sobre os assuntos relacionados a cada porto. No CAP discute-se o futuro dos portos e

são estabelecidas diretrizes para o seu desenvolvimento. Cabe ao CAP homologar horário de funcionamento do porto, opinar sobre propostas de orçamento, promover a otimização do uso das instalações portuárias e homologar os valores das tarifas, entre outros (Lei no 6.830/93). Porém na prática, a atuação dos conselhos deixa a desejar, principalmente porque o mesmo atua em um ambiente ainda marcado por conflitos e indefinições. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que, na prática, esses conselhos recebem uma delegação de poderes da União, a quem compete, privativamente, legislar sobre o regime dos portos, assumindo o papel antes desempenhado pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis e, posteriormente, pela Portobrás. No entanto, fica ainda reservada ao Ministério dos Transportes, por meio do Departamento de Portos e Hidrovias, a tarefa de fiscalizar as concessões no que se refere ao cumprimento das cláusulas contratuais. (CONTI, 2000).

Passados mais de 10 anos da promulgação da lei, constata-se que os conflitos e desacertos entre os diferentes agentes do sistema permanecem. O fato é que os processos de privatização e descentralização não se limitam apenas à redefinição de atribuições, mas passam pela transferência de poder envolvendo instâncias diversas, bem como indefinições e políticas. Do mesmo modo, deve-se considerar que a estrutura organizacional do setor pretende integrar órgãos institucionalmente independentes, a saber: ministérios dos Transportes, da Fazenda, da Saúde e da Defesa, Polícia Federal e secretarias estaduais. Em alguns casos, os portos de um mesmo estado estão ligados a mais de uma secretaria e, ainda, órgãos de um estado gerindo portos em outro estado (por exemplo, a Companhia Docas do Rio Grande do Norte). Além de todas essas instituições, deve-se considerar a atuação ANTAQ e de diversos órgãos dentro de cada porto, como também o grau de autonomia das outorgas. Ou seja, um cenário pouco favorável à definição de um modelo de gestão sinérgico (MONIÉ, 2006).

O processo iniciado por meio de grandes movimentações de cargas, reforçado pela mundialização da produção, penetrou nas cidades portuárias de forma determinística e impositiva. Ao mesmo tempo, as novas perspectivas para a mobilização de cargas solicitam capacidades e organização estratégicas descoladas da realidade local, oficializando e alargando ainda mais a separação entre cidade e porto, instituindo a divisão simbólica entre o porto urbano (da cidade) e o porto operacional mundial (SEASSARO, 1999).

A racionalização do espaço portuário, a favor da lógica nos transportes de cargas, é diferencial estratégico na disputa de mobilização das cargas e dos desdobramentos da rede de serviços decorrentes. Tem-se desta forma uma oportunidade favorável à integração porto-cidade, otimizando os negócios e atividades econômicas locais a partir do porto (MONIÉ, 2006).

Monié (2006) afirma que, pensar a cidade portuária no Brasil, implica levar em consideração alguns obstáculos estruturantes. O país está historicamente inserido de forma periférica na Divisão Internacional do Trabalho, ou seja, o sistema portuário nacional é um sistema em parte comandado a partir de fora. Atualmente, as transformações do sistema portuário são em parte, impostas pelo ambiente mundial onde os países periféricos constrangidos pelos imperativos de pagamento do serviço da dívida externa especializam sua agenda de exportações, valorizando alguns produtos primários como a soja ou o ferro, no caso brasileiro.

Nesse contexto, as pressões exercidas pelas grandes tradings de commodities de um lado e os armadores e operadores do transporte marítimo do outro reforçam o sentimento de dependência em relação a agentes nacionais e internacionais que defendem, em primeiro lugar, seus interesses específicos de grupo, suas corporações. Essa dinâmica é particularmente negativa, pois se sobrepõe aparentemente em um sentimento histórico de rejeição relativa dos portos, em países periféricos, onde os mesmos funcionaram historicamente como portas de saída das riquezas nacionais (açúcar, ouro) e portas de entrada de todos os elementos que simbolizam uma inserção dependente no sistema mundial (tráfego de escravos, pirataria), em tempos coloniais, já apontado por Darcy Ribeiro (COCCO e SILVA, 1999).

Negri (2003) levanta ainda outro constrangimento que deve ser considerado, o fato de que o Brasil ocupa uma posição marginal nos circuitos do comércio internacional, sendo responsável por cerca de 1% dos fluxos globais. O fato dos fluxos de mercadorias se concentrarem entre América do Norte, União Européia e Ásia do leste e do sudeste, posiciona os portos do hemisfério Sul nos eixos secundários do sistema marítimo internacional. Nessas condições, a opção do governo federal e de várias cidades portuárias brasileiras construir megainstalações de tipo hub de primeira categoria, aparentemente se tornou uma proposta pouco realista.

Por fim, para Monié (2006) é de fundamental importância, para o processo de gestão portuária, a implantação de um sistema de acompanhamento permanente do desempenho operacional, dos preços dos serviços portuários, promovendo a disponibilidade de dados e informações consistentes aos usuários. Ao mesmo tempo, é oportuna a definição de instrumentos de acompanhamento e controle das ações implementadas, bem como políticas compensatórias, bem como ações integradoras e parcerias com os novos agentes privados atuantes no porto. Trata-se de um processo ainda em construção, que poderá resultar em um novo modelo de gestão que concilie os interesses privados ao ambiente do porto e interesses local-regionais.

A discussão sobre as cidades portuárias e a formação ou fortalecimento das relações que visem uma melhor integração porto-cidade, evidenciando-se os benefícios decorrentes da atividade portuária, não deve se restringir apenas ao ambiente dos negócios, mas requer a inclusão de elementos históricos, culturais e sociais, já que se trata de uma relação que ainda comporta estigmas, perdas, redefinições de funções, conflitos e interesses diversos, e isso nem sempre está presente nas negociações de mercado. Logo, trata-se de um processo ainda em construção, que poderá resultar em um novo modelo de gestão portuária, compatível com a diversidade do novo porto, fruto de uma interação qualitativamente diferenciada entre os agentes sociais, institucionais e o CAP (MONIÉ, 2006).

### **3. DESENVOLVIMENTO LOCAL, GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE**

#### **3.1. Desenvolvimento Local**

O território vem sendo visto como sujeito da ação coletiva em prol do desenvolvimento econômico local. Através de seus organismos e instituições, o território apresenta-se como o principal agente promotor do desenvolvimento local (MULS, 2008).

A discussão sobre desenvolvimento local e poder local vem tomando forma mais ampla desde as últimas décadas do século XX, em parte devido às dificuldades do modelo de desenvolvimento decorrente de iniciativas do estado central e, em parte, como uma forma de compensar a influência econômica, política e cultural do movimento globalizante (SANTANA, 2011). Desde essa época se discute a validade e efetividade do desenvolvimento local, visto como uma forma de organização dos agentes e recursos de um local em busca de um desenvolvimento justo e sustentável. Em contraponto a uma longa predominância dos modelos de desenvolvimento econômico regional, originados nos centros planejadores, o modelo de desenvolvimento local busca outra ordenação: na França, com uma visão focalizada no papel do cidadão e com uma visão integral do território, e na Itália, onde pequenas e médias empresas de um mesmo segmento econômico buscam criar economias de escala e aproveitar as sinergias da proximidade. Essas experiências afirmam a validade do modelo de desenvolvimento local (GARCES e SILVEIRA, 2002).

No Brasil e na América latina, estudos têm sido desenvolvidos examinando as diversas facetas e características do desenvolvimento local. Oliveira (2002) analisa o desenvolvimento local como sendo composto de três dimensões básicas: a primeira dimensão refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania. Essa participação afirma e resgata a atuação e responsabilidade do cidadão na construção do governo. A segunda dimensão refere-se à possibilidade de que haja na correção da tendência de concentração que, segundo o autor parece inerente ao processo capitalista no nível macro. Esse aspecto parece indicar que o desenvolvimento local dá oportunidades a que



empreendimentos de pequeno e médio porte recebam guarida para se estabelecer. A terceira e última dimensão, estabelece um contraste entre a globalização e o desenvolvimento local. Esses aspectos se constituiriam em elementos essenciais à caracterização de desenvolvimento local. Este tipo de ação deve criar condições a uma participação efetiva do cidadão, possibilitar o surgimento de pequenos e médios empreendimentos, como forma de compensar a vantagem inerente ao grande empreendimento e ser um modo de afirmação do local frente à dinâmica de globalização. Todo esse processo tem lugar em determinado tempo e espaço. Logo, quando falamos de desenvolvimento local, estamos nos referindo a um processo que se verifica em determinado espaço territorial demarcado em sub-regiões, municípios e cidades (TENÓRIO, 2007, p. 17).

A dimensão econômica é a mais enfocada quando se fala no assunto, mas o desenvolvimento como um processo engloba as diversas dimensões da região enfocada. As dimensões social, ambiental, cultural, físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica são vertentes de um mesmo complexo processo de desenvolvimento. Outros autores também compartilham esta visão, como contextualizada por Bresser-Pereira (2003, p.31):

“O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político, se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixarão traços.” (Bresser-Pereira, 2003:31)

O termo desenvolvimento local busca também caracterizar o processo de crescimento que se dá pela atuação do estado e não apenas pelas forças do mercado. Um processo provocado e que deve ser gerenciado, procurando reforçar a potencialidade do território mediante ações endógenas, articuladas por seus diferentes atores: sociedade civil, poder público e o mercado (SANTANA, 2011). Oliveira (2002) também observa que a associação adequada do desenvolvimento local com empreendimentos estruturantes do desenvolvimento nacional pode resultar em resposta mais efetiva aos desafios do desenvolvimento em regiões carentes. O que é de suma importância, uma vez que o processo de desenvolvimento local está inserido em contexto regional e nacional e as ações estratégicas de escalas maiores podem afetar o que se passa no local.

Levy (2002), por outro lado, aponta para a evidência de que o poder público não pode mais agir isolado, sem considerar a necessidade de se estruturar numa rede de parceiros estatais, não estatais e privados, no qual cada um tem possibilidade de interferir no andamento do processo. Caldas e Martins (2004) afirmam que de forma geral, o desenvolvimento local induz à busca de se evitar a repetição das desigualdades de recursos, poder, formas sociais e exploração dos recursos naturais, presentes no modo de produção econômico.

Vainer (2001, p.17) sintetiza a discussão das escalas de atuação do poder local:

“Podemos observar que a questão da escala na atuação política é crucial. Parte da discussão defende a busca de uma atuação em escala global da cidadania, como forma de estar no mesmo nível das decisões que são tomadas pelos agentes globalizados. Não há dúvida que grande parte das decisões que afetam as vidas do cidadão comum são tomadas e executadas sob uma ótica global. Por outro lado, uma significativa parcela dos estudiosos defende a maior importância da atuação local, como complemento da visão globalizada, pois argumentam que o governo local tem maiores condições de atuar de forma eficaz para atrair empresas, promover sua competitividade e oferecer a base histórica e cultural para a integração dos indivíduos.”  
(VAINER, 2001:17)

Vainer (2001) afirma que diversos estudiosos do assunto defendem que a abordagem deve ser feita de forma transescalar: “qualquer projeto (estratégia) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos”. Nessa linha de argumentação, a força da atuação das multinacionais está mais presente na capacidade de atuação nas diferentes escalas e menos em sua globalidade. A mobilização de recursos complementares em diferentes regiões nas quais a multinacional atua pressupõe uma grande capacidade de articulação das diferentes escalas de poder.

A partir da década de 90, o desenvolvimento passou a ser discutido pela visão local, sendo considerada por muitos como a única forma legítima de definir os problemas do desenvolvimento. Essa nova marca de atuação é vista como decorrente da crise do Estado-nação, não mais visto como moldura organizacional da definição do social, bem como das críticas à concepção de desenvolvimento centrada no estado (CARAMELO e CORREIA, 2004). A busca passa a ser por soluções endógenas e localistas a partir dos próprios atores locais, no pressuposto que tal perspectiva contribua para melhoria do processo de desenvolvimento da região.

A preponderância do processo de desenvolvimento local é fruto de complexas interações entre aspectos de resposta aos problemas da globalização, de ocupação de espaços de desenvolvimento deixados pelo estado central e também um relativo aumento da consciência de capacidade de atuação dos atores locais. Todos os fatores interagem na criação de um ambiente no qual a atuação do desenvolvimento local é esperada e possível (ACSELROD, 2002). O local também propicia uma concentração de atividades que seriam ligadas a economias de aglomeração, em um processo cumulativo de vários fatores: economias de escala, custos de transporte, relações entre empresas, especialização, criação de redes e parcerias e diversos outros aspectos que aumentam a produtividade do conjunto econômico local (KRUGMAN, 1991).

O desenvolvimento local apresenta diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político institucional e científico-tecnológica. Todas essas dimensões comparecem no processo de desenvolvimento, em conjunto determinando-o ou, em particular, cada qual o condicionando (FRANCO, 2000).

Quando expresso na territorialidade, o desenvolvimento local apresenta-se como posição definida, pois incorpora uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais urbanas e rurais, agrícolas e não-agrícolas (ABRAMOVAY, 1998). Este autor ainda ressalta a importância do fenômeno da “proximidade social”, que permite uma coordenação entre os atores sociais capaz de transformar o ambiente em que atuam em base para empreendimentos inovadores, superando vantagens competitivas advindas dos atributos naturais, de localização ou setoriais.

Esse modelo leva em conta potencialidades de uma determinada região geográfica, levando em consideração os recursos naturais, a vocação trabalhista e produtiva da comunidade e fatores socioculturais. Nessa perspectiva, Bandeira (1999) conceitua o desenvolvimento local como um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais, tendo como base uma nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social, de geração de renda.

Quanto ao aspecto relativo à presença de grandes empreendimentos e como eventualmente impactam as condições do local, Pires e Pedlowski (2009), estudando a instalação do Complexo Industrial Portuário do Açú, objeto de estudo deste trabalho, comentam:

“No entanto, toda a evolução institucional e difusão social do conceito de sustentabilidade estão sendo colocadas em xeque pela implantação de megaempreendimentos que vêm surgindo em diferentes partes do planeta. No caso brasileiro, a retomada de modelos de natureza teoricamente desenvolvimentista (mas que na prática reproduzem a lógica tradicional da primazia do crescimento econômico) pelo governo Lula tem implicado no surgimento de uma série de empreendimentos cuja magnitude coloca em risco a existência de comunidades tradicionais e dos ecossistemas de que estas dependem para sobreviver. Alerta que estes megaempreendimentos também implicam no aumento das tensões e conflitos sociais, visto que geram uma inevitável disputa por territórios por agentes que operam a partir

de diferentes escalas espaciais, e municiados de diferentes níveis de poder político e econômico (PIRES e PEDLOWSKI, 2009:23).

Portanto, no momento da decisão de determinado empreendimento localizar-se num certo local do sudeste do Brasil, por exemplo, em vez de em seu lugar de origem ou em qualquer outro lugar, está o fato de que as vantagens disponibilizadas para aquele local específico se apresentam de forma superior na busca de assegurar o lucro. Essas vantagens muitas vezes são normalmente associadas ao custo reduzido dos salários, terras ou taxas e em muitas oportunidades, isenções e esquemas de financiamentos públicos em suas diversas escalas, potencializando assim a rentabilidade derivada das decisões de investimento e suas lógicas espaciais (SANTANA, 2011).

Fischer, (2002, p. 99), também adverte como um contraponto, às abordagens que consideram a capacidade de ação dos poderes locais no desenvolvimento local:

Desgaste conceitual do próprio termo “desenvolvimento local”, devido à amplitude de emprego, gerando um vazio conceitual. Em diversos contextos políticos é utilizado como peça de marketing. Desgaste dos métodos participativos, pela ausência de planos de ação estruturados e escassez de resultados; o meio de participação utilizado para estabelecer apenas um compromisso do cidadão; a articulação de comunidades de interesses esbarra em limites concretos de poder, por exemplo, o consenso quanto à necessidade de aumento de emprego e renda esbarram nos limites do Estado e do mercado. A descontinuidade política e as interferências político-partidárias locais ou não; a rotatividade necessária no poder e a profissionalização da administração pública conduz à descontinuidade de políticas e em muitos casos, a intencional desmontagem do trabalho construído por uma administração anterior. Dificuldades de articulação entre governo/governo, governo e sociedade e sociedade/sociedade, devido a fatores culturais ou de imaturidade democrática. As relações entre as escalas de governo sofrem interferência de questões partidárias, enquanto no caso da participação da sociedade, as questões relativas ao aspecto da imaturidade democrática sobressaem. Tendência à construção “externa” das estratégias de desenvolvimento local, por agências, ONGs e governo. Fragilidades metodológicas dos tipos de

intervenção em desenvolvimento local; interesses nos agentes promotores do desenvolvimento local, que criam dependências nas comunidades apoiadas. Nesse caso, encontram-se dificuldades devidas ao interesse empresarial das consultorias em manter a dependência; superposição de programas e projetos de diferentes instituições; avaliação inexistente ou inadequada dos processos, resultados e impactos.

Segundo Tenório (2007), quando se aborda o tema Desenvolvimento Local, devem-se considerar todos os aspectos de inter-relacionamento dos diversos atores da sociedade. Desta forma, torna-se necessária uma profunda transformação das relações sociais, ou seja, a ampliação da racionalidade substantiva referente às práticas locais.

Não devem ser enfocados apenas os processos sociais e técnicos de produção, mas sim, a preservação ambiental também, pois os programas e projetos de desenvolvimento objetivam assegurar melhores condições materiais como a sustentabilidade do território de acordo com as condições, possibilidades e vocações do mesmo. (TENÓRIO, 2007:4).

Existe neste contexto, uma mudança nas relações políticas locais, pois os processos de desenvolvimento local interdependem dos esforços exercidos tanto pelas entidades estatais quanto pela sociedade, uma vez que ambos deverão estar focados em levar adiante projetos surgidos de interesses coletivos, oriundos das discussões e da prática dialógica. Neste sentido, o desenvolvimento local necessita de ações de cidadania, ou seja, o reconhecimento por parte dos agentes de como suas ações irão influenciar na valorização dos recursos e potencialidades do território em questão e como estas ações irão promover a qualidade de vida da população.

## **3.2. Governança e Empoderamento**

### **3.2.1. Governança**

Recentemente, os termos "governança" e "boa governança" estão sendo cada vez mais utilizados na literatura. As principais instituições financiadoras internacionais estão cada vez mais baseando a sua ajuda e os empréstimos com a condição de forma a obter garantias que a "boa governança" seja realizada (ONU, sem data).

O PNUD define governança como "o exercício de autoridade econômica, política e administrativa para gerir os negócios de um país em todos os níveis e os meios pelo qual os estados promovem a coesão social e integração, e asseguram o bem-estar de suas populações. Ela engloba os mecanismos, processos e instituições, através do qual os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e resolvem suas diferenças”.

Portanto, o significado de "Governança" designa: o processo de tomada de decisão e o processo pelo que as decisões são implementadas (ou não). O termo “Governança” pode ser usado em diversos contextos, tais como: governança corporativa, governança internacional, governança nacional e governança local (ONU).

Em linhas gerais, governança é uma maneira pela qual as instituições estatais, sociais e privadas participam e cooperam assiduamente na formulação e implantação de políticas.

Segundo esta definição, a “boa governança”, portanto, depende da participação pública para garantir que prioridades políticas, sociais e econômicas sejam baseados em um amplo consenso social e que os mais pobres e populações mais vulneráveis possam influenciar diretamente decisão política, particularmente com respeito a alocação de recursos de desenvolvimento. A “boa governança” também é eficaz e equitativa, e promove o Estado de Direito e a transparência das instituições, funcionários e transações (PNUD, sem data).

Em resumo, a boa governança refere-se a uma elevada qualidade dos processos pelos quais as decisões que afetam assuntos públicos são atingidas e implementadas. A boa governança garante que todos, incluindo os pobres e outros grupos desfavorecidos, estão incluídos e têm os meios para influenciar a direção do desenvolvimento em particular, na medida em que afeta as suas vidas, (b) para fazer contribuições para o desenvolvimento e ter estas reconhecidas, e (c) partilhar os benefícios do desenvolvimento e melhorar suas vidas e meios de subsistência. A boa governança ajuda a garantir que todas as pessoas têm acesso adequado aos serviços básicos.

A qualidade da governança pode ser medida de acordo com um conjunto de princípios que podem ser definidos como se segue (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, sem data):

- Inclusão e equidade: o princípio de que ninguém pode ser excluído do processo de desenvolvimento em função do sexo, raça, religião etc,
- Participação: a oportunidade para as pessoas afetadas pela decisão de influenciar no processo de tomada de decisão direta ou indiretamente.
- Transparência: o grau em que as regras, normas e procedimentos para tomada de decisão são abertos, transparente, verificável e previsível.
- Eficiência: uma medida de como economicamente recursos são utilizados para produzir os resultados pretendidos.
- Eficácia: a medida da extensão em que a intervenção atinge os seus objetivos.
- Subsidiariedade: o princípio de que a tomada de decisões ocorre no nível mais adequado para a questão.
- A adesão ao Estado de Direito: o princípio de que cada membro de uma sociedade, até o governante, deve seguir a lei.
- Responsabilidade: a responsabilidade de um tomador de decisão para explicar e justificar as decisões tomadas e aplicadas, e os resultados produzidos.
- Sustentabilidade: A probabilidade de que o positivo efeito de uma intervenção irá persistir por um longo período após a intervenção como tais fins.

Segundo Brooks (2004), a governança deve ser considerada uma das prioridades da gestão portuária nos próximos anos. Essa idéia também é reforçada pela Conferência



Européia de Portos Marítimos – *The European Seaports Conference* (ESPO, 2008), que decidiu estabelecer um comitê para tratar especificamente da governança portuária.

A governança portuária é um assunto atual, porém complexo em sua aplicação prática, sobretudo devido à diversidade de modelos de titularidade e gestão portuária existentes.

Na visão de Winkelmans (2008), os diferentes *stakeholders* do setor portuário são todos os indivíduos ou grupos que têm interesse ou são afetados pelas atividades portuárias. Estes indivíduos ou grupos podem ser classificados em quatro categorias: (i) os *stakeholders* internos, que são os gestores do porto, os membros do conselho de administração e os *shareholders*; (ii) os *players* (atores) do mercado, que contemplam os órgãos de gestão de mão-de-obra avulsa, os operadores de transporte ferroviário, rodoviário e de cabotagem, as companhias de navegação e seus agentes, os *freight forwarders* (agentes internacionais de carga) e demais prestadores de serviços logísticos, os práticos, os rebocadores, os embarcadores e consignatários de cargas, etc.; (iii) a administração pública, que inclui os diferentes departamentos de governo em nível local, regional, nacional e supranacional; e (iv) a comunidade em geral (moradores do entorno portuário, consumidores, grupos de pressão ambiental, etc.).

Vem sendo denominado de governança participativa um modo de gestão, que inclui a participação da sociedade civil organizada, e se traduziria num regime onde há ações coordenadas entre governantes e governados (LEFTWICH, 1993; MACCARNEY, 1995, *apud* WINCHESTER & RODRIGUEZ, 1998), com maior valor às instituições, representando maior democratização através da descentralização, onde o funcionamento do Estado tomaria mais um sentido horizontal, opondo-se ao modelo vertical e puramente hierárquico (QUANTIN, 2003).

Alguns estudos (VEIGA, 2006; ORTEGA, 1998) apontam para a perspectiva de que o processo de governança se dê através do diálogo que o poder público venha a exercer com as organizações da sociedade civil, principalmente através de espaços institucionais de descentralização de políticas, materializados nos conselhos gestores, outros estudos (TÁPIA, 2005) abordam sistemas econômicos, agências de

desenvolvimento (MACKINNON, 2002) e organizações de agricultores (ABRAMOVAY, 2006).

Tapia (2005), numa análise sobre sistemas econômicos locais na Itália, utiliza o termo governança local afirmando ser o resultado da ação coletiva de um sistema de atores públicos e privados, o que traduziria um processo de organização local que levaria a um desenvolvimento endógeno, podendo estar aberto para relacionamentos com ambientes exteriores.

Ortega (1998) ao analisar o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba, afirma ser este um espaço onde os atores rurais e urbanos se juntam num processo de governança participativa, tendo a água um interesse comum, trazendo maior organização da sociedade com diferentes atores.

Tanto para Tápia (2005) quanto para Ortega (1998) o processo de governança participativa traz para as instituições maior diversidade, calcada na ação coletiva que promoveria a organização local através de interesses mútuos.

Neste sentido, Veiga (2006), utiliza-se do termo governança cidadã para se referir a arranjos institucionais, no caso Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), que acabam, segundo o autor, por substituir uma debilidade de ação governamental entre o município e o estado numa ação de cunho territorial.

A participação social parece ser um dos pilares que levam à governança participativa, outro está na capacidade de gestores públicos promoverem a abertura necessária a que esta participação se concretize e os conselhos gestores se constituam num espaço onde o debate sobre os caminhos do desenvolvimento rural possa ser efetivado.

O processo de descentralização de políticas públicas passa pela constituição de vários conselhos gestores, muitos deles surgidos através da obrigatoriedade pelo repasse de recursos da esfera federal, como é o caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, constituídos a partir de uma política pública voltada para agricultores familiares, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar. Em seu desenho institucional, a esfera municipal ocupa lugar de destaque, sendo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural o elo entre o público beneficiário e a esfera pública que, através da participação social, tem por objetivo promover a fiscalização e a destinação dos recursos, além da proposição de planos, programas e projetos que tenham como finalidade o desenvolvimento rural.

Vários autores entre eles Abramovay (2002), Gohn (2001) e Dagnino (2002), enfatizam aspectos incoerentes na modalidade de gestão social de políticas públicas, como por exemplo, a precariedade da participação e a submissão do Conselho à esquemas tradicionais de poder, mas por outro lado, nestes espaços são criadas possibilidades efetivas de participação, principalmente por incluírem segmentos que até então não possuíam canais institucionais para expressar suas opiniões e demandas. Andrade (2004) considera esta participação como um fator dinamizador das experiências dos Conselhos e levanta como entraves relativos a esta participação uma fragilidade da base social, baseada na falta de organizações representativas na maioria dos municípios brasileiros.

Por outro lado, a participação social em fóruns, vinculado automaticamente ao processo de desenvolvimento, vem sendo questionada. Coelho & Favareto (2006) levantam duas vertentes sobre esta questão, uma primeira vertente abordaria como positiva a participação social nestes fóruns, acreditando que o aumento da participação levaria a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, conduzindo portanto, a uma contribuição para o desenvolvimento. Já outra vertente mostra que não há ligação entre a participação social e o desenvolvimento, predominando a diversidade de interesses entre atores e gestores, sendo a informação que guia a organização de demandas incompleta.

Nesse contexto, ressalta-se que o conceito de Governança é recente e sua exata definição ainda é uma questão em aberto. Existem muitas definições por parte da comunidade internacional (especialmente as agências multilaterais e bilaterais de desenvolvimento) que tratam a governança como um processo, não um fim.

O presente trabalho adota o conceito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que afirma que Governança trata-se de um processo no qual

o poder e a autoridade são exercidos numa sociedade em cujo governo, setor privado e cidadãos articulam seus interesses, discutem suas diferenças e exercem seus direitos legais e obrigações.

### 3.2.2. Conceituação e Gestão de “*Stakeholders*”

Quando se fala em planejamento para o desenvolvimento, há de se considerar a articulação entre os grupos de interesses em relação à atividade da organização ou do empreendimento.

A primeira aparição do termo *stakeholder* na literatura de administração ocorreu no Stanford Research Institute em 1963, sendo atribuída a Freeman – autor da Teoria dos *Stakeholders* – a popularização do conceito (Friedman e Miles, 2006).

O conceito de *stakeholders* fornece bons subsídios para a análise do ambiente externo e interno das organizações. Para Freeman e Reed (1983) as empresas devem responsabilidades para outros grupos ou indivíduos além dos proprietários ou acionistas. Este conceito surgiu no Instituto de Pesquisa de Stanford, em 1963, para designar aqueles grupos sem cujo apoio a organização deixaria de existir (Freeman e Reed, 1983). Esta definição, no entanto, é muito genérica e exclusiva para servir como meio de se identificar e analisar os grupos externos à organização que são estrategicamente importantes.

Segundo Friedman e Miles (2006), o conceito de *stakeholder* representa como as organizações devem ser contextualizadas e o que elas devem ser. Friedman cita dois princípios fundamentais elaborados por Evan e Freeman (1993):

- Princípio da Legitimidade Corporativa, pelo qual a corporação deve ser administrada para o benefício de seus *stakeholders*.
- Princípio Fiduciário do *Stakeholder*, que se refere a um relacionamento fiduciário (ou seja, de confiança) entre os *stakeholders* e a organização.

Esses princípios foram modificados e renomeados, relacionando-se a uma nova definição de *stakeholder*: "grupos que são vitais para a sobrevivência e sucesso da corporação" (Freeman, 2004):

- Princípio da Permissão dos *Stakeholders*, que afirma que as corporações devem ser administradas pelos interesses de seus *stakeholders*.
- Princípio da Responsabilidade da Direção, que se refere à necessidade dos diretores das corporações terem a obrigação de atentarem para um julgamento coerente na definição e direcionamento de assuntos de acordo com o princípio anterior.

Freeman (2004) inclui outro princípio:

- Princípio do Recurso do *Stakeholder*, que se refere à possibilidade dos *stakeholders* realizarem ações contra os diretores das empresas quando estes não cumprem o dever de serem cuidadosas.

A difusão e popularidade do termo *stakeholder* é apontada como fator que levou à elaboração de diferentes definições. Quanto a isso, Friedman e Miles (2006) fazem a ressalva de que essas diferenças podem levar a conseqüências sobre as conclusões éticas, estratégicas e políticas.

A seguir, alguns conceitos de *Stakeholder* foram divididos por autores conforme nos mostra Quadro 3:

Quadro 3 - Conceito de *Stakeholder*

<b>Autor</b>	<b>Conceito de <i>Stakeholder</i></b>
Freeman e Reed (1983)	Aqueles grupos dos quais a organização é dependente para sua sobrevivência continuada.
Freeman (1988)	Qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela conquista dos objetivos de uma empresa. Por exemplo: acionistas, credores, gerentes, empregados, consumidores, fornecedores, comunidade local e o público em geral.
Alkhafaji (1989)	Grupos pelos quais a corporação é responsável.
Thompson, Wartick e Smith (1991)	Grupos que tenham relações com a organização.
Bowditch e Buono (1992)	Grupos ou pessoas identificáveis dos quais a organização depende para sobreviver: acionistas, funcionários, clientes, fornecedores e entidades governamentais.
Clarkson (1994)	Suportadores de risco voluntários ou involuntários.

Fonte: Araújo Junior (2008)

Uma forma de determinar a importância de um *stakeholder* foi desenvolvida por Mitchell, Agle & Wood (1997). Estes autores separam os fatores que determinam sua importância (ou “saliência”) em três partes:

- Poder, definido como a força (coercitiva, utilitária ou regulatória) que pode impor sobre a outra parte em um relacionamento; um ator pode fazer algo que em circunstâncias normais não conseguiria ser feito;
- Urgência, definido como quando um relacionamento possui uma natureza sensível ao tempo ou quando este relacionamento ou pedido é importante ou crítico para um *stakeholder*; exige atenção imediata;
- Legitimidade, definido como uma percepção ou assunção geralmente aceita que as ações de uma entidade são desejáveis ou apropriadas dentro de um sistema de normas, leis, crenças e definições.

Se um *stakeholder* possui apenas um dos três fatores acima, pode ser considerado um *stakeholder* dormente, ao passo que se possui os três fatores, pode ser um *stakeholder* definitivo, ou seja, tem o poder, tem a legitimidade e tem urgência. Um

exemplo hipotético ajuda a ilustrar tal situação: o Ministério Público, por exemplo, pode mandar (poder) interromper a operação de uma fábrica imediatamente (urgência) se receber queixas sobre violação de regras de meio ambiente (legitimidade).

As teorias acima mencionadas mostram a importância de uma completa compreensão de todos os *stakeholders* da organização e seu poder de influência na vida organizacional. A organização deve estar consciente dos possíveis impactos que suas decisões podem ter sobre grupos chave de *stakeholders*.

### 3.2.3. Empoderamento e Processo participativo

O conceito *Empowerment* vem da gestão e está associado ao trabalho de Rosabeth Moss Kanter, professora em Harvard e ex-editora da Harvard Business Review. Segundo Kanter, as empresas que dão mais poder e autonomia aos seus trabalhadores são as que estão mais bem posicionadas para competir em longo prazo (Cardoso Junior, 2003).

O *empoderamento* (significado da palavra *empowerment* para Idalberto Chiavenato) é uma ação que permite melhorar a qualidade, a produtividade e, conseqüentemente, o serviço prestado aos clientes através da delegação de autoridade e de responsabilidade aos funcionários, favorecendo na criação de relações de confiança entre os diversos níveis hierárquicos das empresas. Trata-se de descentralizar poderes de um organograma verticalizado, conferindo autonomia aos funcionários de modo a que eles se mostrem aptos a diagnosticar, analisar e propor soluções às ocorrências de seu dia-a-dia de trabalho.

Segundo Chiavenato (1999):

*Empowerment* é um conceito do qual muito se fala mas pouco se pratica. Seu objetivo é simples: transmitir responsabilidade e recursos para todas as pessoas a fim de obter a sua energia criativa e intelectual, de modo que possam mostrar a verdadeira liderança dentro de suas próprias esferas individuais de competência, e também, ao mesmo tempo, ajudá-las a enfrentar os desafios globais de toda a

empresa. O *empowerment* busca a energia, o esforço e a dedicação de todos e tirar do gerente o antigo monopólio do poder, das informações e do desenvolvimento.

Uma consequência da aplicação do *empowerment* é a mobilização das pessoas para que elas atuem com mais autonomia, autoridade e responsabilidade, utilizando suas habilidades e seus conhecimentos. Sendo também, uma mudança na própria forma pela qual o indivíduo se relaciona com o trabalho, auxiliando-o no seu desenvolvimento e amadurecimento para com a tomada de decisão e preparando-o para decisões futuras que envolvam maior nível de risco.

Concluindo o conceito de *empowerment*, Ulrich (2003) utiliza a seguinte metáfora:

Se você estivesse saindo para um passeio e um mosquito pousasse em seu braço, o que você faria? A abordagem de cima para baixo para garantir que mosquitos não atacassem seria estabelecer um programa de governo para instruir as pessoas a evitarem áreas infestadas por mosquitos, usarem mangas compridas e pesquisar as causas do problema dos mosquitos. A abordagem do processo seria reinventar e formular as campanhas de drenagem de áreas alagadas, pulverização e prevenção de ataques de mosquitos. A abordagem do *empowerment* seria matar o mosquito quando ele pousasse em seu braço.

Nessa metáfora, entende-se por abordagem de cima para baixo, uma gestão baseada na centralização do poder e num processo burocratizado de tomada de decisão.

### **3.3. Sustentabilidade**

O termo “desenvolvimento sustentável” surgiu a partir de estudos da Organização das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas, como uma resposta para a humanidade perante a crise social e ambiental pela qual o mundo passava a partir da segunda metade do século XX. Na Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão de Brundtland, presidida pela norueguesa Gro Haalen Brundtland, no processo preparatório a



Conferência das Nações Unidas – também chamada de “Rio 92” foi desenvolvido um relatório que ficou conhecido como “Nosso Futuro Comum”. Tal relatório contém informações colhidas pela comissão ao longo de três anos de pesquisa e análise, destacando-se as questões sociais, principalmente no que se refere ao uso da terra, sua ocupação, suprimento de água, abrigo e serviços sociais, educativos e sanitários, além de administração do crescimento urbano. Neste relatório está exposta uma das definições mais difundidas do conceito: “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”.

O Relatório Brundland considera que a pobreza generalizada não é mais inevitável e que o desenvolvimento de uma cidade deve privilegiar o atendimento das necessidades básicas de todos e oferecer oportunidades de melhora de qualidade de vida para a população. Um dos principais conceitos debatidos pelo relatório foi o de “equidade” como condição para que haja a participação efetiva da sociedade na tomada de decisões, através de processos democráticos, para o desenvolvimento urbano.

O relatório ainda ressaltou, em relação às questões urbanas, a necessidade de descentralização das aplicações de recursos financeiros e humanos, e a necessidade do poder político favorecer as cidades em sua escala local. No tocante aos recursos naturais, avaliou a capacidade da biosfera de absorver os efeitos causados pela atividade humana, e afirmou que a pobreza já pode ser considerada como um problema ambiental e como um tópico fundamental para a busca da sustentabilidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi firmado na Agenda 21, documento desenvolvido na Conferência “Rio 92”, e incorporado em outras agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos, mas o conceito ainda está em construção segundo a maioria dos autores que escrevem sobre o tema, como por exemplo, José Eli da Veiga (2005) e Henri Ascelard (1999).

Apesar de ser um conceito questionável por não definir quais são as necessidades do presente nem quais serão as do futuro, o relatório de Brundtland chamou a atenção do mundo sobre a necessidade de se encontrar novas formas de desenvolvimento econômico, sem a redução dos recursos naturais e sem danos ao meio

ambiente. Além disso, definiu três princípios básicos a serem cumpridos: desenvolvimento econômico, proteção ambiental e equidade social. Mesmo assim, o referido relatório foi amplamente criticado por apresentar como causa da situação de insustentabilidade do planeta, principalmente, o descontrole populacional e a miséria dos países subdesenvolvidos, colocando somente como um fator secundário a poluição ocasionada nos últimos anos pelos países desenvolvidos.

O III Relatório do Clube de Roma (1976) afirma que “muito antes de esgotarmos os limites físicos do nosso planeta ocorrerão graves convulsões sociais provocadas pelo grande desnível existente entre a renda dos países ricos e dos países pobres”.

Já em 1986 a Conferência de Ottawa (Carta de Ottawa, 1986) estabelece cinco requisitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável:

- integração da conservação e do desenvolvimento;
- satisfação das necessidades básicas humanas;
- alcance de equidade e justiça social;
- provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural;
- manutenção da integração ecológica.

Para a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1988, 1991) os objetivos que derivam do conceito de desenvolvimento sustentável estão relacionados com o processo de crescimento da cidade e objetiva a conservação do uso racional dos recursos naturais incorporados às atividades produtivas. Entre esses objetivos estão:

- crescimento renovável;
- mudança de qualidade do crescimento;
- satisfação das necessidades essenciais por emprego, água, energia, alimento e saneamento básico;
- garantia de um nível sustentável da população;
- conservação e proteção da base de recursos;
- reorientação da tecnologia e do gerenciamento de risco;
- reorientação das relações econômicas internacionais (CMMAD, 1988, 1991).

Deste modo, é de grande importância à busca de alternativas sustentáveis e que esquadrihem qualidade de vida para a dinâmica urbana, consolidando uma referência para o processo de planejamento urbano.

Para Veiga (2005) o desenvolvimento sustentável é considerado um enigma que pode ser dissecado, mesmo que ainda não resolvido. Em seu livro “Desenvolvimento Sustentável: o desafio para o século XXI” ele afirma que o conceito de desenvolvimento sustentável é uma utopia para o século XXI, apesar de defender a necessidade de se buscar um novo paradigma científico capaz de substituir os paradigmas do “globalismo”. (VEIGA, 2005)

Uma outra definição para “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade” foi descrita por Satterthwaite como:

“a resposta às necessidades humanas nas cidades com o mínimo ou nenhuma transferência dos custos da produção, consumo ou lixo para outras pessoas ou ecossistemas, hoje e no futuro (SATTERTHWAITE, 2004).”

Além da Agenda 21, outro importante documento que foi escrito na “Rio 92”, com uma grande participação de organizações não governamentais e representantes da sociedade civil foi “A Carta da Terra”. Ela trás importantes ressaltos sobre o meio ambiente e foi retificada pela UNESCO e aprovada pela ONU em 2002:

Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa

responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações (A Carta da Terra, 2002).

Foram organizadas outras conferências mundiais a partir da Rio-92, como a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, realizada dez anos mais tarde, na África do Sul. Aspásia Camargo faz um retrospecto sobre os dez anos que se passaram entre a Conferência do Rio e a da África do Sul e destaca que muitas foram as frustrações quanto as perspectivas positivas da Rio-92, mas o que avançou foi o reconhecimento do desenvolvimento sustentável como uma possível e aceitável solução para os problemas ambientais e sociais enfrentados pelo mundo (CAMARGO, 2004).

O desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem social de longo prazo, que por sua vez, é direcionado por políticas públicas orientadas por um plano de desenvolvimento nacional. Assim, a pluralidade de atores sociais e interesses presentes na sociedade colocam-se como um entrave para as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável (BEZERRA e BURSZTYN, 2000).

Ao se definir desenvolvimento sustentável também está se discutindo o que é sustentabilidade. Para Cavalcanti (2003) sustentabilidade “significa a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema”. Segundo Cavalcanti (2003), as discussões atuais sobre o significado do termo “desenvolvimento sustentável” mostram que se está aceitando a idéia de colocar um limite para o progresso material e para o consumo, antes visto como ilimitado, criticando a idéia de crescimento constante sem preocupação com o futuro.

Para Henri Acselrad (2001), algumas questões discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade como:

- da eficiência, antagônica ao desperdício da base material do desenvolvimento, com reflexos da racionalidade econômica sobre o “espaço não-mercantil planetário”;

- da escala, determinante de limites quantitativos para o crescimento econômico e suas respectivas pressões sobre os recursos ambientais;

- da equidade, articuladora analítica entre princípios de justiça e ecologia;

-da auto-suficiência, desvinculadora de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos de mercado mundial, como estratégia apropriada para a capacidade de auto-regulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento;

- da ética, evidenciadora das interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida do planeta. (ACSELRAD, 2001).

Sachs (1993) divide o conceito sustentabilidade em cinco classificações: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade política. Essa divisão é contraposta pela visão de Shumacher (CMMAD, 1991), que classifica somente em sustentabilidade ambiental, econômica e pessoal. Mas, essas duas visões diferem principalmente na definição do termo ambiental, pois Shumacher refere-se ao uso racional dos recursos, enquanto Sachs à capacidade dos ecossistemas diante da agressão humana. Neste trabalho adota-se a definição de Sachs - presente no texto da Agenda 21 Brasileira – que define sustentabilidade social e política separadamente, fazendo também referência ao uso racional dos recursos no enfoque da sustentabilidade econômica.

O conceito descrito por Sachs (1993) refere-se à sustentabilidade como:

Sustentabilidade ecológica – refere-se à base física do processo de crescimento e tem como objetivo a manutenção de estoques dos recursos naturais, incorporados as atividades produtivas.

Sustentabilidade ambiental – refere-se à manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, o que implica a capacidade de absorção e recomposição dos ecossistemas em face das agressões antrópicas.

Sustentabilidade social – refere-se ao desenvolvimento e tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida da população. Para o caso de países com problemas de desigualdade e de inclusão

social, implica a adoção de políticas distributivas e a universalização de atendimento a questões como saúde, educação, habitação e seguridade social.

Sustentabilidade política – refere-se ao processo de construção da cidadania para garantir a incorporação plena dos indivíduos ao processo de desenvolvimento.

Sustentabilidade econômica – refere-se a uma gestão eficiente dos recursos em geral e caracteriza-se pela regularidade de fluxos do investimento público e privado. Implica a avaliação da eficiência por processos macro sociais. (SACHS, 1993)

Nas grandes metrópoles, os problemas causados pelo aumento da população urbana sem a presença do poder público acompanhando essa urbanização “quase que espontânea” (vide as favelas) pode ser notado desde muitos anos. Para Maricato (2000), a imagem das cidades brasileiras está definitivamente associada à violência, à poluição, ao tráfego caótico, às enchentes, à desigualdade social, entre outros fatores.

A sustentabilidade urbana é definida por Henri Acselrad como a capacidade das políticas urbanas se adaptarem à oferta de serviços, à qualidade e à quantidade das demandas sociais, buscando o equilíbrio entre as demandas de serviços urbanos e investimentos em estrutura (Acselrad, 1999). No entanto, também é imprescindível para a sustentabilidade urbana o uso racional dos recursos naturais, a boa forma do ambiente urbano baseado na interação com o clima e os recursos naturais, além das respostas às necessidades urbanas com o mínimo de transferência de dejetos e rejeitos para outros ecossistemas atuais e futuros.

Nota-se diante disso, a necessidade de um desenvolvimento urbano sustentável, diferente do desenvolvimento atual, onde os direitos básicos devem ser proporcionados, tais como o direito à água, ao abrigo, à alimentação, à saúde, à educação, entre outros.

## **4. O COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DO AÇU (CIPA)**

Neste capítulo é introduzido o complexo industrial, ora sendo implementado no município de São Joao da Barra, conhecido como Superporto do Açú. Ele inicia-se com um panorama histórico do município, em seguida faz-se uma breve descrição do CIPA, de seus empreendimentos e de seu licenciamento ambiental. Finalmente, descreve-se de forma ponderada sobre a área de influencia do empreendimento e os *stakeholders* envolvidos.

Cabe ressaltar que este capítulo foi fortemente baseado na Avaliação Ambiental Estratégica, no Relatório de Impacto Ambiental, no Relatório dos Geógrafos Brasileiros, em artigos publicados com informações do Complexo Industrial Portuário do Açú e no site da prefeitura de São João da Barra.

### **4.1. A história do município de São João da Barra**

A história de um lugar consiste no conhecimento de particularidades de uma determinada região que não apenas existiram no passado, mas determinaram uma série de mudanças ao longo do tempo.

Ao se resgatar a história do lugar e com ela a relação, passado-presente onde a ação dos sujeitos os transforma em cidadãos atuantes em sua comunidade pelo ato de reconhecer a si e o outro, torna o conhecimento histórico um instrumento valioso de subsídio para as ações de políticas públicas.

Foi a partir de 1630, com a chegada de um grupo de pescadores de Cabo Frio, que se iniciou efetivamente a povoação do Norte Fluminense. Com a morte da mulher do pescador Lourenço do Espírito Santo, este se retira do pontal da barra – onde hoje se localiza Atafona – indo fixar residência mais para o interior num pequeno elevado de areia junto ao rio Paraíba do Sul. Após construir sua pequena cabana de palha Lourenço logo foi seguido por outros pescadores, dando eles início a construção de uma pequena ermida em louvor a São João Batista. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

Durante muitos anos o pequeno povoado pouco se modificou, sendo que já em 1644 era a capela de São João confirmada pelo prelado D. Antônio de Maris Loureiro, época em que se delineavam os contornos do pequeno arraial contando com algumas casas, todas de palha, situação que vai perdurar até a elevação do povoado a categoria de Vila em 1676. Segundo o historiador Fernando José Martins. Ainda segundo Martins, a população da recém criada Vila era de aproximadamente 30 pessoas que ele relaciona a sua obra. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

Dedicando-se à pesca, a algum transporte de mercadorias, criação de gado vacum e cavalari e ao início da cultura de cana, foi que viveu durante o século XVII a gente dessa terra. Por essa época, foram abertas a Rua da Boa Vista, a única que existiu durante muitos anos e a Rua Direita, inicialmente chamada, de Rua do Caminho Grande e que servia para os moradores da barra para virem às missas e negócios na vila. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

Como o alvorecer do século XVIII, tomou importância o transporte fluvial entre a vila de Campos e vizinhança com o porto da Bahia, para onde seguia toda a produção açucareira, via São João da Barra. Isto fez crescer a entrada e saída de embarcações em nosso porto, com isso iniciando um pequeno desenvolvimento urbanístico na vila, que passa a contar com um maior contingente populacional. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

Neste período é intensa a vinda de portugueses para a vila, e conseqüentemente um maior número de casas. Neste século houve a abertura de novas ruas como a Rua do Rosário aberta em 1774, a do Passos em 1778, com o nome de Rua São Benedito, a do Sacramento em 1792 e a da Banca, que formava a parte de frete da vila em relação à barra. São dessa época as melhorias na Igreja Matriz e na Casa da Câmara e Cadeia Pública que foram reformadas sendo construídas de pedra e cal com suas respectivas cobertura de telhas confeccionadas na única olaria existente. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

Com o crescimento da vila, surgem novas devoções religiosas e dessa forma o século XVIII vê nascerem às irmandades do Santíssimo Sacramento e Senhor dos Passos, anterior a 1730, época em que se inicia a construção de sua capela anexa à igreja matriz, e a de Nossa senhora do Rosário em 12 de outubro de 1727, também logo erguendo junto à matriz uma capela para a mãe de Deus. Data de século o início da



devoção de São Benedito que teve sua irmandade criada e posteriormente em 1816 iniciadas as obras de sua igreja. (www.sjb.rj.gov.br)

Era por essa época muito pobre a vila de São João Batista da Barra, fato que se pode verificar em documentos transcritos por Fernando J. Martins, e em 1750 o Senado da Câmara determina através de decreto, que sejam providenciadas alfaias decentes para a acomodação das autoridades que visitassem a vila por ocasião das correições. Também em 08/12/1751 outro decreto determina que não mais se construam no perímetro urbano casas cobertas de palha, o que denota um melhoramento urbanístico na vila. (www.sjb.rj.gov.br)

Contudo era ainda a vila muito pobre, conclusão tirada pela descrição do Capitão Manoel Martins do Couto Reys que em 1785 assim descreve a vila: “He muito pobre e pouco populosa: está situada tão bem em huma planície sobre áreas na margem do Paraíba. Distante de sua barra, pouco mais de meya legoa. Contém dentro em si 111 fogos unicamente tem dos que se manifestam nos seus lugares exteriores.” É ainda Couto Reys quem nos informa que neste mesmo período havia neste número de fogos 31 casa cobertas de palha e 80 de telha das quais cinco são ocupadas com pequenas lojas e dois com tabernas. Dessa forma vai andando a vila que conhecerá progresso e notoriedade com início do século XIX. (www.sjb.rj.gov.br)

O alvorecer do século XIX trouxe para o Brasil a Família Real e com ela todo um entourage palaciano que acomodada no Rio de Janeiro necessitava de gêneros diversos. São João da Barra, que já vinha se dedicando ao comércio dessa região com aquela cidade passou a suprir as necessidades da recém instalada Corte. (www.sjb.rj.gov.br)

Econômica e socialmente, São João da Barra alcançou seu apogeu neste período o que atesta a descrição do Almanaque Laemmeth “... A cidade edificada à margem direita do Rio Paraíba (...) tem 804 casas entre as quais 46 sobrados de um ou dois andares; destas casas são habitadas 758, dividindo-se em 19 ruas, 39 becos e travessas e seis praças. Tem 4.790 habitantes, dos quais 2.623 do sexo masculino e 2.167 do sexo feminino. As ruas e praças são apenas calçadas nos passeios junto às casas, mas o terreno é todo arenoso e enxuto...”. (www.sjb.rj.gov.br)

Foi neste século que inauguraram, com o auxílio do imperador, a Santa Casa de Misericórdia; a Usina Barcelos, propriedade do barão de mesmo nome; duas Companhias de Navegação; uma Companhia Agrícola; uma Companhia de Cabotagem; a Companhia da Valla Navegável do sertão de Cassimbas; a Sociedade Beneficente dos Artistas, que construiu em 1902 o Teatro São João; a Sociedade Marítima Beneficente; a Sociedade Musical e Carnavalesca Lira de Ouro e a Banda Musical União dos Operários, sucessora da extinta Lira de Ferro, fundada anteriormente e a loja Maçônica Capitular Fidelidade e Virtude, datada de 24 de março de 1839. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

O progresso que alcançou a cidade por essa época fez instalarem-se os vice-consulados de Portugal, Espanha, Baviera e Países Baixos, que cuidavam dos interesses desses países em seu comércio com São João da Barra. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

As Escolas aumentaram em número e qualidade, hotéis foram abertos, bilhares, padarias, alfaiatarias, barbearias, ferrarias, funilarias, tornearias passaram a funcionar movimentando o comércio da cidade que chegou a contar com Tipografias, e Relojoeiros, Poleeiros, Açougues; 60 Lojas de Tecidos, mais de 50 de Secos e Molhados, Seleiros, Agência de Aluguel de Carros, Agências de Serviços Fúnebres, Despachadores de Embarcações, Boticários, Sapatarias, Estaleiros de Construção Navais, Fogueterias, Marcenarias, Olarias, Fábricas de Charutos, Cigarros e Licores, Lojas de Maçames e Tintas, Fotógrafos e Retratistas, Bilhares, Oficinas de Calafates e Trapiches. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

A navegação de cabotagem, os navios a velas e a vapor movimentavam o Porto Sanjoanense que se desenvolvia paralelamente ao crescimento da cidade que começou a receber Portugueses de diversos pontos da metrópole. É neste, que chegaram aqui os Nunes Teixeiras, os Ribeiros de Seixas, Os Lobato, Cintra, Melo, Lisboa, Pinto da Costa, os Moreira, os Carrazedo, Souza e Neves, Tinoco, Gomes Crespo, Souza Valle, Costa Araújo, Mattos Alecrim, Pavão, Maia da Penha, Motta Ferraz, Macedo, Ferreira de Azevedo, Costa Cobra, Rebola, Lopes, ou seja, os principais troncos das famílias que hoje povoam a cidade. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

E foi dessa forma que o progresso se instalou durante o século XIX dando-lhe prestígio e notoriedade. Mas o início do século XX, mais precisamente em 1918, após a

venda da Companhia de Navegação, e com a abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros, fez todo esse progresso desmantela-se qual Castelo de Areia. Do progresso, São João da Barra conheceu a ruína que só não foi total pelo surgimento da Indústria de Bebidas Joaquim Thomaz de Aquino Filho, sustentáculo da economia sanjoanense por todo este século que termina. E só agora com advento do Petróleo, o desenvolvimento retorna a Cidade de São João da Barra, 150 anos após a criação da Cidade. ([www.sjb.rj.gov.br](http://www.sjb.rj.gov.br))

A área onde se encontra o objeto de estudo deste trabalho, o Complexo Portuário do Açú, compreende os espaços do entorno da Localidade de Barra do Açú<sup>4</sup>, situada no município de São João da Barra, limitando-se ao sul com o Município de Campos dos Goytacazes no litoral do Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

#### **4.2. Breve descrição do Complexo Industrial Portuário do Açú**

O Complexo Industrial Portuário do Açú é um projeto do Grupo EBX e vem sendo considerado a maior obra industrial portuária das Américas. Prevê a construção de um terminal portuário privativo de uso misto com capacidade para receber navios de grande porte (220 mil toneladas) e estrutura *offshore* para atracação de produtos como minério de ferro, granéis sólidos e líquidos, cargas em geral e produtos siderúrgicos. O empreendimento será composto por um condomínio industrial com plantas de pelotização, indústrias cimenteiras, um pólo metal-mecânico, unidades petroquímicas, siderúrgicas, montadora de automóveis, pátios de armazenagem inclusive para gás natural, *cluster* para processamento de rochas ornamentais e usinas termoelétricas. Inclui também a construção de um mineroduto de mais de 500 km de extensão que levará o minério de ferro produzido pela MMX/Anglo Ferrous Mineração em Conceição de Mato Dentro/MG ao porto, permitindo seu processamento e exportação (AGB, 2011).

O projeto do Complexo está incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, e o total de investimentos pode chegar a US\$ 40 bilhões, com capital público e privado, nacional e estrangeiro (AGB, 2011).

O porto, empreendimento principal desse conjunto, irá atrair as principais empresas a se instalarem em São João da Barra, além de viabilizar a exportação do minério extraído pela MMX Minas-Rio Mineração, em parceria com a Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A, em Conceição do Mato Dentro/MG. É também o projeto mais adiantado. Suas obras começaram em outubro de 2007, com a construção de um píer que ligará o terminal de cargas ao continente, e que já vem impactando a pesca, uma das principais atividades econômicas da população local (AGB, 2011).

O Grupo EBX vem negociando a instalação de diversas companhias no condomínio industrial de mais de 7.200 hectares, que será construído na área de retaguarda do porto. Porém, a única negociação que já se concretizou é a parceria com o grupo chinês Wuhan Iron and Steel Co (WISCO). Além de construir uma siderúrgica no valor de R\$ 4 bilhões com previsão de produção de cinco toneladas de aço por ano, a WISCO também se tornaria sócia das operações da MMX no Brasil e fornecedora de aço para a BEX, ambas subsidiárias do Grupo EBX (AGB, 2011).

Segundo estudo apertado pela associação dos geógrafos brasileiros (2011), a instalação do CIPA provocará impactos diretos em 32 municípios de Minas Gerais e Rio de Janeiro, por serem cortados pelo mineroduto. Porém, seguramente, os mais impactados serão Campos dos Goytacazes e São João da Barra, que também abrigaram as operações industriais e portuárias, bem como outras obras de infra-estrutura diretamente ligadas ao Complexo.

#### 4.2.1. Políticas Incidentes no Complexo Industrial e Portuário do Açú

A Zona Costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre marcada pela fragilidade ambiental dos diversos ecossistemas ali existentes - restingas, estuários, lagoas, águas oceânicas, etc (AAE, 2009).

A indução de ocupação da zona costeira por áreas portuárias e retro portuárias e de áreas adjacentes aos eixos de transporte, a ocupação ou o adensamento de áreas urbanas existentes e o desenvolvimento de atividades industriais e agrícolas trazem,

como desdobramento, uma gama de impactos aos ecossistemas costeiros, considerados como impactos indiretos da atividade portuária e que devem ser levados em conta nas avaliações ambientais tendo em vista, sobretudo, medidas preventivas a serem implantadas por meio de instrumentos de planejamento e gestão ambiental (AAE, 2009).

Este é o caso do Complexo Industrial do Porto do Açú, que alia aqueles impactos decorrentes da operação do porto aos do complexo industrial associado, todos atuando sobre uma zona costeira sensível (AAE, 2009).

A ocorrência desses impactos gera conflitos diversos, caracterizados por interesses concorrentes, envolvendo principalmente os setores de pesca, turismo e lazer, expansão urbana, infra-estruturas econômicas e sociais, governança local e proteção ambiental (AAE, 2009).

No entanto, cada vez mais, a competitividade dos portos extrapola a questão econômica, e a *qualidade ambiental* impõe-se nas economias e processos produtivos crescentemente integrados internacionalmente, colocando-se como desafio no campo empresarial. Assim, a gestão ambiental, evitando, mitigando ou compensando impactos negativos e potencializando os positivos, torna-se desafio a ser empreendido, onde vários atores são envolvidos, visando o gerenciamento de eventuais conflitos. Importa conhecer, portanto, quais são as diretrizes de operação e ambientais existentes que deverão ser obedecidas pelas várias atividades que aí se estabelecerão, definidas por políticas e programas em curso no País, Estado do Rio de Janeiro e municípios de São João da Barra e Campos dos Goytacazes (AAE, 2009).

#### 4.2.2. O Entendimento da População de São João da Barra sobre a Influência do Complexo Industrial Portuário do Açú.

O início da construção do CIPA gerou uma série de expectativas positivas nos habitantes da sua região de entorno. Isto se deu porque sua implantação foi acompanhada por uma campanha de propaganda impulsionada pelo Grupo EBX (apoiada pela mídia regional) que enfatizava as possibilidades de ampliação do número

de postos de trabalho. Esta campanha contribuiu para não apenas aumentar as esperanças de melhora no plano individual, mas também de desenvolvimento econômico na escala municipal.

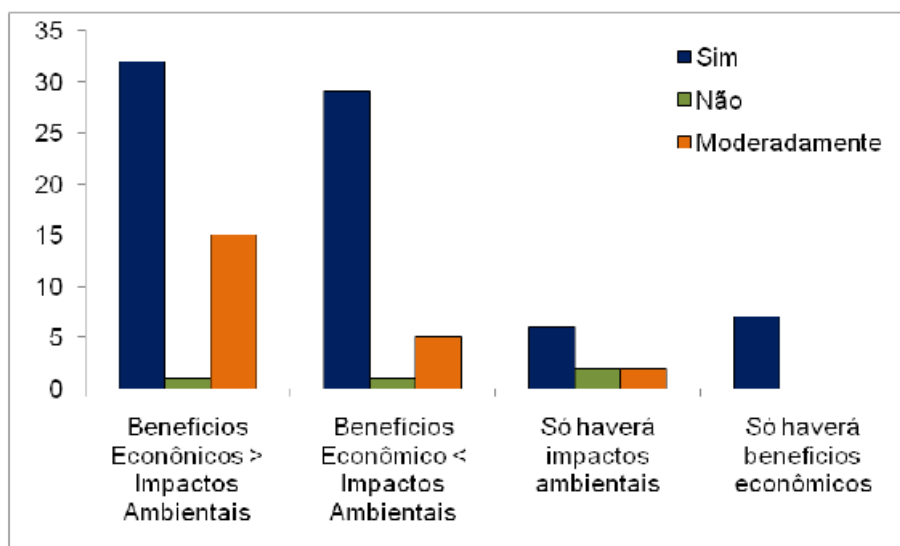
Um estudo realizado por Kury *et. al.* (2010) verificou que 96% dos entrevistados já tinha ouvido falar do CIPA, e 81% afirmaram acreditar que o empreendimento trará desenvolvimento para a região. No que diz respeito ao tempo de duração e aos efeitos do processo de desenvolvimento, a grande maioria dos entrevistados (68%) entende que o processo de desenvolvimento terá consequências para a região, sendo que 21% dos residentes no Centro de São João da Barra e 19% dos residentes na Praia do Açú acreditam que o processo será vagaroso, enquanto 13% e 14%, respectivamente, afirmam que o processo será rápido. Os resultados deste estudo ainda apontam que há um reconhecimento generalizado de que o CIPA trará uma série de impactos, positivos e negativos, sobre os municípios do Norte Fluminense, e nas áreas diretamente sob sua influência, como apresentado na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Maior mudança trazida pelo CIPA à região.

<b>Mudanças trazidas pelo CIPA</b>	<b>(%)</b>
Industrializar a região	32,0
Beneficiar a população	24,0
Prejudicar a população	14,0
Poluir o ambiente	27,0
Não haverá alteração	3,0

Fonte: (Kury *et. al.*, 2010)

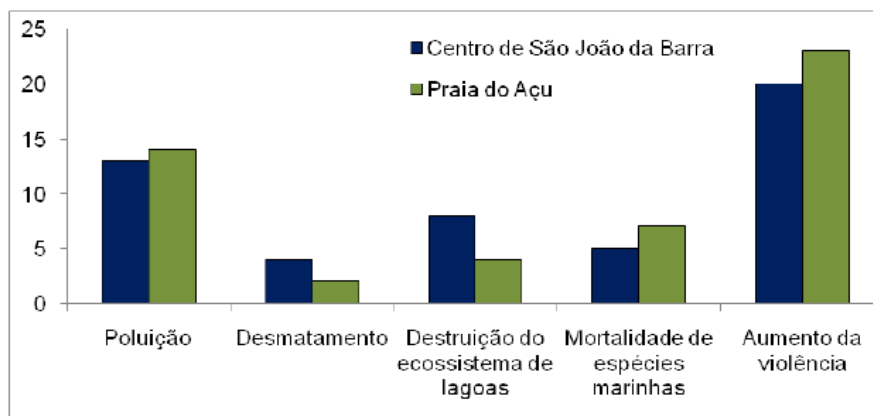
Pires (2009) ressalta que a LLX promoveu uma série de reuniões em todo o município de São João da Barra com a finalidade manifesta de esclarecer a população local acerca dos benefícios que seriam trazidos pela implantação do CIPA. Neste sentido, colocando como base as informações fornecidas pela empreendedora à população e a consciência ambiental que esta população acredita possuir, os entrevistados foram perguntados se o CIPA traria maior número de benefícios econômicos ou de impactos ambientais (Figura 1).



**Figura 1: Entendimento sobre a relação entre os benefícios econômicos e os impactos ambientais trazidos pelo empreendimento (Kury *et. al.*, 2010)**

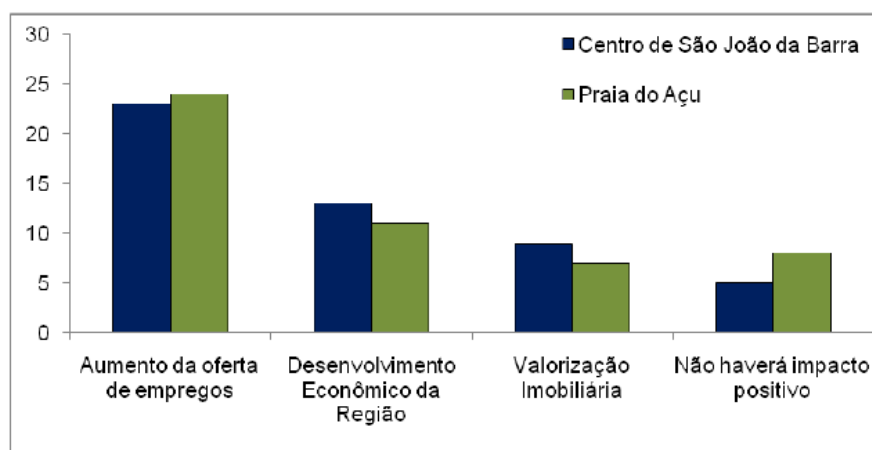
Embora 74% dos entrevistados tenham declarado que se consideravam ambientalmente conscientes, houve uma predominância daqueles que acreditam que os benefícios econômicos seriam maiores do que os impactos ambientais negativos. Ainda no tocante à relação custo ambiental/benefício econômico em função da construção do CPIA, os habitantes da Praia do Açú tenderam ser mais otimistas (27% acreditam que os benefícios econômicos serão maiores que os impactos ambientais, enquanto 12% acreditam o contrário) do que aqueles vivendo na região central de São João da Barra. O fato é que no centro da cidade de São João da Barra, a questão da relação custo/benefício se apresentou de forma mais equilibrada (21% acreditavam que os benefícios econômicos seriam maiores que os impactos ambientais, enquanto 23% acreditam o contrário).

De acordo com os resultados obtidos por Kury *et. al.* (2010), embora haja uma relativa consciência sobre a existência de benefícios e danos socioambientais associados ao CPIA, os moradores do seu entorno priorizam as repercussões positiva e negativa de natureza social. Isto pode ser comprovado ao se verificar os principais danos ambientais e impactos positivos associados à sua construção (Figuras 2 e 3).



**Figura 2 – Dano ambiental mais impactante em relação ao local de residência**

(Kury *et. al.*, 2010)



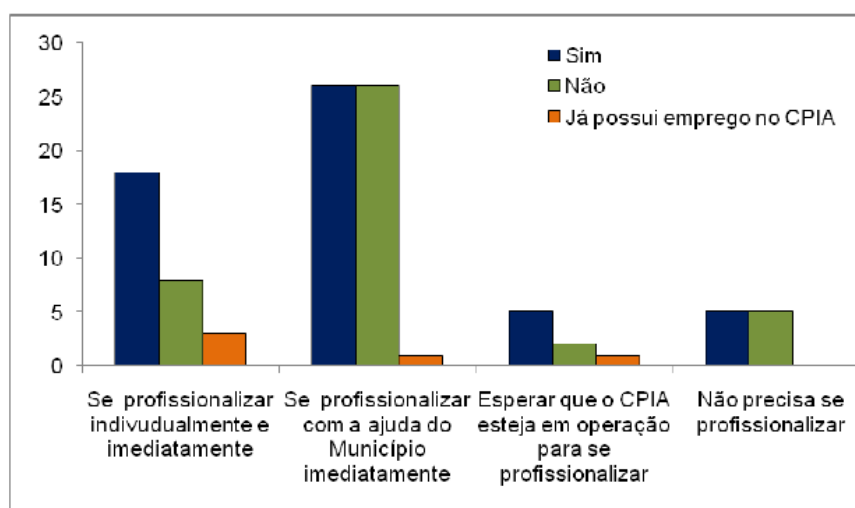
**Figura 3 – Impactos positivos em função do local de residência.**

Em relação ao aumento da oferta de empregos é importante frisar que, segundo a LLX, cerca de 3 mil pessoas trabalham na construção do porto, sendo que metade reside em Campos ou em São João da Barra" (MORAES, 2010). De acordo com o que consta nos Relatórios de Impacto Ambiental do Porto do Açú e da UTE, a previsão de vagas de empregos é, no caso do porto, de 1.200 trabalhadores na sua fase de instalação e de 318 trabalhadores na fase de operação (CAL, 2006); enquanto para a UTE seria em torno 1.500 empregos (chegando a 2.500) na fase de implantação e 170 empregos durante a fase de operação (CRA, 2008). Diante destas estimativas é possível prognosticar que após a fase inicial de instalação haverá uma onda de desemprego, onde apenas as pessoas mais qualificadas atenderão as exigências de habilitação que os cargos requisitarão.



A possibilidade da ampliação dos postos de trabalho foi mencionada por todos os participantes da amostra utilizada neste estudo como fator positivo da implementação do CIPA. No entanto, apenas 5% dos entrevistados estavam empregados nas obras de instalação, enquanto 54% indicaram que gostariam de trabalhar no empreendimento.

Por outro lado ao serem questionados sobre como a população do Município de São João da Barra deveria se profissionalizar, ou não, para que a obtenção de empregos no CIPA se torne viável, 53% consideraram que há a necessidade da população se profissionalizar imediatamente e que tal capacitação deve ser auxiliada e facilitada pelo próprio município de São João da Barra e apenas 10% se posicionou no sentido de não haver necessidade de capacitação da população para que a mesma possa ser empregada no CIPA (Figura 4).



**Figura 4 – Nível de entendimento sobre a necessidade de profissionalização e seus impactos sobre a empregabilidade no CIPA. (Kury et. al., 2010)**

Kury et. al. (2010) ressalta ainda que foi detectado durante a pesquisa de campo, tanto no que se referia à profissionalização, quanto ao aumento populacional foi a desconfiança dos entrevistados em relação à capacidade do poder público local em suprir o aumento da demanda por habitações, leitos hospitalares e salas de aula que deverá ocorrer em função da construção do CIPA. Ao serem informados que, segundo a Prefeitura Municipal de São João da Barra, será necessário para os próximos 15 anos, a construção de 995 salas de aula, 85 mil novas unidades habitacionais e colocar à disposição 666 leitos hospitalares, apenas 26% dos participantes do estudo

consideraram esses números razoáveis e que poderiam ser efetivados pela administração municipal, enquanto 28% considerou os números absurdo e que nunca serão efetivados, e 46% acredita que os números serão efetivados em menor magnitude.

### **4.3. Os empreendimentos do CIPA**

#### **4.3.1. O Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB)**

Este empreendimento prevê o investimento de 3 bilhões de reais e a geração de 10.000 empregos diretos na infra-estrutura do Distrito, que será implementado por uma parceria público privada entre a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) e a LLX Açú Operações Portuárias S/A, subsidiária da LLX Logística S/A, grupo EBX.

O distrito terá uma área de 7.036ha próximo a costa, com obras de abastecimento de água, esgoto, drenagem, além de vias de acesso aos lotes do porto. Estão previstas para o DISJB: unidade de construção naval; fábrica de automóveis; fábricas de cimento; fábricas de peças pré-moldadas de concreto; indústrias mecânicas; fábricas de máquinas e equipamentos; fábricas de autopeças e eletrodomésticos; unidades siderúrgicas; outras fábricas e serviços associados às atividades industriais e portuárias.

O loteamento planejado pela CODIN contemplará quadras e lotes de 80 a 1300 hectares, agrupados em 8 áreas. No presente licenciamento prevê-se o aterro, terraplenagem e arruamento interno das áreas 1 e 5, situadas no lado norte do DISJB. Estas áreas comportam as adutoras do Rio Paraíba do Sul e ampliação da BR 356, com os acessos ao Porto do Açú. Ainda comportará 132km de vias, 9.400.000m<sup>3</sup> de aterro, 44 interseções e 8 viadutos numa área de restinga. Inclui ainda a construção de ferrovias, para acesso a cimenteiras e siderúrgicas, além dos terminais de cargas dos caminhões. (Pág. 25 RIMA)



**Figura 5: Planta de localização dos empreendimentos do Complexo Portuário e Industrial do Açú.**  
**Fonte: MORAES, 2010.**

A rede de drenagem será composta de canais e tubulações, interligando os canais de Quitungute e Campos-Açú e o canal da unidade de construção naval (UCN). Esta rede de canais compõe a macrodrenagem da Baixada Campista. A captação de água será realizada no rio Paraíba do Sul, nas proximidades da BR-356 e a adutora com aproximadamente 23 km se localizará às margens da RJ-240, com a instalação de três reservatórios para as indústrias e uma estação de tratamento de água (ETA). Já os efluentes industriais “serão tratados nas próprias indústrias e serão dispostos em rede coletora do DISJB específica para este fim, sendo conduzidos ao mar pelo emissário submarino, juntamente com os esgotos sanitários tratados. Para tanto serão implantadas redes coletoras, destinadas às coletas, separadamente, dos efluentes industriais e dos esgotos sanitários” (p.12). O ponto de lançamento do emissário submarino situa-se a uma distância 4,6 km da costa e o mesmo terá ainda 5,85 km em terra. Por fim, a rede elétrica terá uma extensão de 92,5km, prevendo 114,5km de iluminação pública nas áreas de circulação do DISJB.

O município de São João da Barra foi escolhido para implantação do DISJB entre diversos fatores,

“Na escala regional, a localização do novo distrito respondeu à perspectiva expressa na Constituição Estadual de que se promova a

desconcentração espacial da indústria e o melhor aproveitamento das potencialidades locais e regionais do território estadual”. (p. 16)

“Quanto à viabilidade ambiental analisou-se no estudo das alternativas, principalmente, a disponibilidade de grandes áreas de retroporto para implantação das indústrias, com disponibilidade de recursos hídricos e suprimento de energia e capacidade de suporte ambiental, especialmente de bacia aérea”. (p. 16)

O recurso natural de águas foi determinante para escolha de São João da Barra, atrelado a áreas “disponíveis” de 5.000 hectares, referente a Fazenda Caruara, e o Canal Quitungute, interligado ao Canal Campos-Açu. As águas do Paraíba do Sul será utilizadas em no “máximo 10m<sup>3</sup>/s, esta tal 35 vezes menor que a disponibilidade no Rio”. (p. 18)

Os impactos previstos na implantação do distrito industrial envolvem emissões atmosféricas (poeira e gases) resultantes da instalação e operação do DISJB, que abrangem uma área de 45km<sup>2</sup> ao redor do DISJB. Há previsão também de impactos sobre o modo de vida e economia local como o rompimento de relações de vizinhança e comunitária existentes; desestruturação de relações simbólicas da população com o lugar; desestabilização da estrutura agrária local pela mudança dos padrões de apropriação da terra; interrupção de práticas locais de produção e de subsistência (AGB, 2011).

Nas áreas marítimas os impactos incluirão: a retirada de material do fundo marinho para a realização de aterros; despejo de efluentes por meio do emissário submarino. Como mitigação dos efeitos do empreendimento são inclusos “regras do bom funcionamento e controle dos seus impactos ambientais”. São previstas ações de comunicação social, integradas a um programa de comunicação social e divulgação paralelamente ao processo de negociação com os proprietários, a construção de infraestrutura regional e geração de emprego e renda; apoio ao desenvolvimento da agricultura local por meio de assistência técnica da EMATER, Secretaria de Agricultura e Sebrae, visando reverter o “progressivo desinteresse dos jovens pela agricultura” (p. 82). Além disso, o “Programa de Acompanhamento de Comunidades Vizinhas” objetiva

conter os efeitos perversos da implantação do projeto, como a favelização e especulação imobiliária, bem como “prostituição, o consumo e o tráfico de drogas, intensificando situações de violência e criminalidade.”(p 79). No que se refere às áreas marítimas são previstas ações de “educação ambiental e sinalização da área afetada”. Em nenhum momento são mencionadas perdas irreversíveis na dinâmica costeira diante do emissário e “bota fora”.

#### 4.3.2. A Linha de Transmissão 345 kV UTE Porto do Açu

A Linha de Transmissão 345 kV UTE Porto do Açu - Campos será uma linha de transmissão de circuito duplo, e está associada às instalações da Usina Termelétrica Porto do Açu I, cuja potência de 2.100 MW visa atender ao futuro Complexo Industrial do Porto do Açu e região, integrando-se ao Sistema Interligado Nacional Sudeste. Foram previstos investimentos de cerca de R\$ 1.126.119,00 por quilômetro para a sua implantação, e investimento de aproximadamente R\$ 18 milhões para a adequação da Subestação de Campos.

Para a definição do traçado final da Linha de Transmissão 345 kV UTE Porto do Açu-Campos foram estudadas cinco alternativas de traçado com extensões totais variando de 50 a 55 quilômetros. A definição final do traçado considerou, ainda, seu ajuste ao Corredor Logístico.

Dentre as dezenas de impactos listados, ressaltamos os seguintes:

- Ao longo de todo o traçado da LT estão presentes diversas áreas de extração de areia ou argila, matéria prima para a indústria cerâmica, entre empresas legalizadas ou não, que serão inviabilizadas;

- cinco comunidades encontram-se dentro dos limites da AID (Área de Influência Direta), além da rodoviária de Campos: dois condomínios de luxo (Athenas Park e Nashville), localidade de São Sebastião de Campos, Nova Chatuba, Parque Esplanada e uma comunidade localizada atrás da rodoviária, com cerca de 100 moradias, inclusive um novo conjunto de habitação popular. A principal medida mitigadora deste impacto é a indenização dos proprietários.

- a chegada da LT à Subestação de Campos se dará através de sua passagem pela Escola Técnica Estadual Agrícola Antonio Sarlo. Segundo o próprio relatório, esta escola, ligada à FAETEC, vem tendo seu espaço dedicado ao aprendizado agrícola prejudicado pelas inúmeras linhas de transmissão que cruzam o terreno.

- Chama a atenção no documento que os impactos causados à área são minimizados pela já existência de um acentuado processo de descaracterização, que seria resultado de um conjunto de empreendimentos ligados ao Complexo Portuário do Açú. Da mesma forma que os demais RIMA analisados, o relatório indica que “deve ser considerada a interação da instalação do presente empreendimento e de outros já licenciados ou em fase de licenciamento” (p.55), o que é contraditório com o fato dos RIMAs serem feitos de forma fragmentada para cada empreendimento.

#### 4.3.3. A Usina Termelétrica a Gás Natural do Porto do Açú (UTE II)

A UTE Porto do Açú II (empreendimento da empresa MPX-Energia) é uma usina termoelétrica movida a gás natural liquefeito (GNL), com origem na Bacia de Campos, com capacidade de geração de 3.300 MW, e com o custo total da obra avaliado em cerca de 2,3 bilhões de dólares.

A usina ocupará 112 ha da Fazenda Saco D’antas, local destacado no RIMA do empreendimento como sem cobertura vegetal natural, e de domínio de área degradada, devido à agricultura e pecuária. Apesar dessa caracterização da área diretamente afetada, é apresentado no documento um gráfico que quantifica os tipos de uso e ocupação do solo na área de influência direta (que engloba as bacias hidrográficas do Açú, Iquipari, Grussaí e Coutinho, e diversos bairros rurais de São João da Barra e Campos) indicando 43,85% como área de restinga e 23,42% de cultivos. Dentre as dezenas de impactos listados, ressaltamos os seguintes:

- durante a fase de implantação, segundo o documento, “a retirada da vegetação será feita de forma cuidadosa,(...) com o objetivo de preservar a fauna e a flora, causando o menor impacto no meio ambiente.” (p.11), fato que não se confirmou a partir de pesquisas de campo em que foram registradas imagens em que um trator removia sem cuidado algum a mata de restinga dentro da área da antiga Fazenda Saco D’antas;

- durante a fase de operação, a água necessária para os processos industriais e demais usos da UTE será captada do Rio Paraíba do Sul, os efluentes serão enviados a rede Coletora da LLX, que será responsável pelo seu tratamento e descarte no mar. Em nenhum momento é apresentado o volume de água a ser captado e que impactos essa captação causará;

- contraditoriamente, o relatório atribui grande valor ecológico a restinga, mas ressalta que as formações deste bioma da região são escassas, porém o diagnóstico aponta a presença de restinga em 43,85% da área de influência direta.

- como compensação são indicadas como áreas prioritárias para a preservação Farol de São Tomé, Lagoa Feia, corredor dos Três Picos e Desengano, PE do Desengano e Rio Paraíba do Sul.

#### 4.3.4. A Unidade de Tratamento de Petróleo (UTP)

A Unidade de Tratamento de Petróleo (UTP) prevê obras e instalações específicas para estocagem e processamento de petróleo, além da instalação de tubulação para transferência do petróleo entre essa Unidade e os terminais marítimos Terminal de Granéis Líquidos (TELIQ) e Terminal de Cargas Múltiplas (TMULT). O TMULT, deverá ser alterado diversificando o uso do seu último berço, para que possa operar tanto com a movimentação de cargas gerais, como para importação e exportação do petróleo.

No RIMA são citados projetos de energia, que podem trazer benefícios e se relacionar às atividades previstas no empreendimento, ampliando a gama de impactos, como: a Usina Termoelétrica do Açú; o Parque Eólico de Gargaú, e duas Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH Pirapetinga e PCH Pedra do Garrafão), ambas no município de São Francisco de Itabapoana.

Dentre as dezenas de impactos listados no relatório, destacam-se os seguintes:

- interferência na dinâmica tradicional dos pescadores, com o aumento do tráfego de navios e de rebocadores, a partir da operação da UTP. Nesta região se encontram pesqueiros muito importantes, como o Banco de São Tomé, o Buraco dos

Morros, o Buraco de Fora, Malacacheta, dentre outros. Estes pesqueiros, locais de grande produtividade biológica, encontram-se sob possíveis rotas de aproximação dos navios;

- o canal de entrada do porto se inicia justamente na cabeceira de um dos mais importantes pesqueiros da região, o “Buraco dos Morros”. Neste pesqueiro atuam embarcações que utilizam apetrechos de espera e, portanto, que necessitam ficar paradas, correndo grandes riscos de se chocarem contra os grandes navios;

- com relação à pesca de deriva, que utiliza redes com grande extensão, conhecidas por redes fantasmas, pois uma vez no mar são bastante discretas (assim como os espinhéis de superfície), o relatório ressalta que a má sinalização dos apetrechos associada ao aumento do fluxo de navios aumenta o risco de abalroamento e perda de material de pesca para os pescadores, fato que pode ser muito prejudicial ao pescador.

- na fase de operação a qualidade do ar poderá sofrer interferência pela geração de partículas em suspensão através de emissões fugitivas, queima de combustível e movimentação e estoque de hidrocarbonetos. Segundo o relatório, não haverá violação dos padrões de qualidade do ar fixados pela legislação;

- para a instalação das tubulações no trecho marítimo será necessária a realização de escavação para a abertura de vala, que acarretará em turvamento da água devido ao processo de retirada e deposição de material pelo equipamento, e eliminação da fauna marítima. O impacto físico provocado pela dispersão de partículas sólidas reduz a incidência de luz no ambiente, podendo gerar alterações nos ciclos de vida dos organismos do plâncton e acarretar uma diminuição nas atividades fotossintéticas, afetando as espécies de interesse econômico para a pesca;

- risco de acidentes como choque entre navios no canal de acesso, levando à ruptura acidental do casco e vazamento de óleo cru, podendo comprometer a qualidade da água.

#### 4.3.5. A Usina Termelétrica a carvão mineral (UTE I)

A usina termelétrica Porto do Açú Energia S/A ocupará 239 ha da antiga Fazenda Caruara, que hoje é de propriedade da LLX. De acordo com o plano diretor de São João da Barra (lei municipal 50/06), a área onde será construída a UTE está inserida



numa Zona de Expansão Industrial, *“isolada de ocupações urbanas e rurais significativas”* (p. 5). A previsão é de que a indústria produza, a partir de 3 geradores, 2100MW de energia que servirão aos empreendimentos do CIPA e à rede pública. A previsão de vida útil da UTE é de 30 anos e à fase de desativação a probabilidade é de que haja grandes impactos no que diz respeito ao acúmulo de resíduos sólidos e material inerte. Na planta do empreendimento também está prevista a instalação de uma estação de tratamento de água e efluentes, sistema de desmineralização de água, armazenamento de resíduos sólidos, armazenamento de matérias-primas e insumos pátio de estocagem de carvão e cinzas com a respectiva bacia para contenção de águas potencialmente contaminadas.

A Fazenda Caruara possui um total de 4234 ha, que incluem área da marinha e outros setores legalmente protegidos, mas o RIMA identifica a área onde será instalada a UTE como:

*“desprovida de cobertura vegetal em regeneração, sendo constituídas por áreas antropizadas, podendo acolher o empreendimento sem maiores intervenções ao ecossistema”* (p.14). No que se refere ao conjunto da Fazenda Caruara o RIMA aponta um *“histórico de uso do solo rural e não apresenta em seu entorno ocupações residenciais significativas, ocorrendo aglomerações rurais pouco concentradas e pequenos distritos distantes mais de 5 km da área prevista para implantação da UTE”* (p.04). O uso prioritário das áreas hoje é de pastagens, áreas agrícolas prioritariamente voltadas para a subsistência e pequenos núcleos de povoamento. Entretanto, a maior parte da área é ocupada por restingas preservadas em termos ecológicos. Como forma de legitimar o empreendimento, o RIMA sustenta que a manutenção do uso e ocupação atual provocará a degradação do ambiente de restinga da Fazenda Caruara.

Os fatores apresentados pelo estudo como justificativa para a localização da UTE Porto do Açú são: baixo dinamismo econômico regional e possibilidade dos empreendimentos como indutores; proximidade relativa ao quadrilátero ferrífero de MG; *“Disponibilidade de terreno litorâneo de grandes dimensões, com baixo potencial de uso e produtividade rural (devido às suas características naturais)”* (p.13); condições batimétricas que contribuem à instalação do porto (embora esteja sendo necessário dragar areia); condições naturais que contribuem à dispersão de poluentes;

*“mão de obra carente de oportunidades”* (p.13); distância significativa dos centros urbanos SJB e Campos, pelo menos 20 Km.

São João da Barra teria apresentado as menores restrições para a instalação do complexo industrial e portuário o que, por consequência, condicionou a localização da UTE, embora indiquem, em seguida, as dificuldades da escolha por serem áreas urbanizadas e/ou de restinga e sistemas lagunares e, portanto, protegidas. *“Nesse setor do litoral sudeste, dominado pelo Bioma Costeiro e de Mata Atlântica, não há muita disponibilidade de terras em tamanho suficiente para receber um empreendimento de porte como o previsto para o Complexo do Porto do Açú, devido ao mosaico gerado pelos diferentes usos urbanos, as reservas da Mata Atlântica e Costeiras e as vias e cidades turísticas.”* (p.12)

A UTE é identificada como uma propulsora ao dinamismo da economia regional, que se encontraria em condições de estagnação e que passaria a gerar empregos e atrair novos investimentos. Apesar disso, o próprio RIMA indica o pequeno número de empregos que serão gerados, especialmente na fase de implantação, que é a mais duradoura. A previsão de tempo para a fase de implantação da UTE é de 52 meses, com geração de até 2500 empregos e uma média de 1500 empregos diretos por mês, sendo 60 de nível superior; 200 de nível técnico; 400 profissionais especializados; 640 ajudantes de profissionais especializados e 200 operadores de equipamentos e motoristas. Já na fase de operação, a previsão é de que sejam gerados apenas 170 empregos diretos, dos quais serão 20 de nível superior; 15 de nível técnico; 30 profissionais especializados; 55 ajudantes de profissionais especializados e 50 administrativos.

A justificativa da instalação do empreendimento se baseia no aumento da demanda a nível nacional e na estabilidade dos preços e segurança no atendimento às demandas do carvão mineral, pois o estado do Rio de Janeiro seria importador de energia elétrica. Com a implantação da UTE Porto do Açú a potência de produção do estado aumentará 28%. Porém o RIMA não aponta o aumento de consumo de energia gerado com a instalação do CIPA.

Segundo o estudo, as condições socioambientais atuais apresentadas pelo diagnóstico são todas de níveis satisfatórios, sendo possível apenas o controle e mitigação dos impactos que serão gerados. O RIMA identifica que todas as formas de produção de energia emitem gases poluentes e que a UTE prevê um controle adequado da emissão de poluentes através da estação automática de controle atmosférico instalada pela EBX em 2007. Além disso, identifica que as condições físicas da região são favoráveis à dispersão de poluentes e possui suporte para os poluentes, tornando o empreendimento ambientalmente viável. Segundo o RIMA “*a queima de carvão em termelétricas pode causar impactos significativos, face à emissão de material particulado e de gases poluentes*” (p.10), principalmente o óxidos de carbono (COx), o óxidos de enxofre (SOx), e os óxidos de nitrogênio (NOx). Em seguida afirma que várias medidas de controle podem ser tomadas para minimizar esses impactos, por meio da instalação de equipamentos específicos de controle e pelo controle de qualidade do carvão.

Um impacto indicado na hidrografia é a interceptação do sistema natural das drenagens e contaminação desses corpos hídricos superficiais ou subterrâneos, incluindo o ambiente marinho. São identificadas como áreas de influência direta as bacias hidrográficas de Iquipari, Grussaí, Açu e Coutinho, incluindo formações de restingas, manguezais, brejos e complexos lagunares.

Para evitar esses riscos, o estudo indica que deverá estar ativo o sistema de controle e monitoramento previstos. Além disso, na tentativa de minimizar as ações sobre as lagoas de Grussaí e Iquipari, que são áreas de APP e se encontram preservadas, buscou-se alternativas locais para ações que ocorreriam sobre as lagoas, sem que o RIMA precise quais serão estas ações. Sequer menciona os impactos relacionados a construção da ponte sobre a lagoa de Iquipari, prevista para ligar a UTE ao Porto. O documento reconhece que haverá supressão da vegetação, no entanto afirma ser esta “*basicamente antropizada*” (p.67), como forma de minimizar as críticas que poderiam advir dos impactos sobre as restingas.

#### 4.3.6. A Unidade de Construção Naval (UCN)

O primeiro grande empreendimento a ser construído no CIPA será a Unidade de Construção Naval (UCN). O investimento previsto para a implantação da obra é da ordem de R\$ 3,5 bilhões, distribuídos num plano de execução que envolve basicamente a unidade industrial, a formação de um amplo canteiro de obras, a central de concreto e os canais de acesso, internos e marinhos. Em seu projeto, estão previstos essencialmente a implantação de dois grandes módulos operativos na UCN.

O primeiro deles é a formação de uma unidade industrial numa área de aproximadamente 940 hectares, sendo 46% ocupados por vegetação de restinga. Está prevista para esta área uma oficina de caldeiraria pesada, plataformas de soldagem e montagem de blocos, estruturas de montagem de acessórios de aço, tubulações, equipamentos navais, itens de eletricidade, tratamento de superfície e pintura. A unidade terá como foco a construção, reparo e manutenção de quaisquer tipos de embarcação, necessárias ao desenvolvimento da cadeia produtiva do petróleo e gás em área marítima, da qual a OGX já controla 22 blocos de exploração *offshore* e 4,8 bilhões de reais em recursos riscados líquidos.

O segundo módulo operativo consiste na construção de canais internos e marinhos ao longo do continente e com entrada mar adentro, necessários à circulação das embarcações construídas e reparadas na UCN. O canal chamado de acesso e navegação será o maior deles, com aproximadamente 13 km de extensão, projetado para “rebaixar” a bacia de evolução do ambiente costeiro, escavando o fundo marinho por meio de dragagem pesada.

Devido às características geoecológicas da costa, com ampla distribuição de restingas, dunas, lagoas costeiras, charcos e pequenos açudes, pescadores e agricultores a implantação da UCN, chamada de Etapa 1 do CIPA causará inúmeros e significativos impactos socioambientais.

Na fase de implantação do projeto prevê-se a alteração do relevo, com mega escavações no continente e oceano e destruição de ambientes costeiros de dunas e cordões arenosos, risco de aumento da erosão costeira e alteração da sedimentação na

praia, supressão de vegetação de restinga, alteração do fluxo subterrâneo com impactos nos ambientes lacustres e hídricos superficiais, alteração na qualidade da água, alteração da qualidade do ar (pela emissão de gases tóxicos e metais pesados ligadas à operação da calderaria), risco de extinção de espécies, forte incremento populacional, com aumento da pressão sobre o ambiente, deslocamentos de famílias e desestabilização da economia agrícola familiar, restrição às atividades de pesca, risco de interferência nos sítios arqueológicos, risco social relacionados às incertezas e expectativas, o que está relacionado à transformação do modo de vida e trabalho das várias famílias impactadas por este empreendimento.

Os pescadores também serão impactados, seja pela forte limitação de acesso ao mar, onde 58% do perímetro costeiro do município será controlado pelo grupo X, seja pela alteração na rota e na distribuição das áreas de pesca, com medidas de ajustamento e disciplinamento da pesca artesanal, seja pelo aumento de fluxo e tráfego das mega embarcações, jaquetas e plataformas de petróleo construídas, seja pelo deslocamento dos cardumes e pescados, seja pelo aumento da pesca industrial, derramamentos de óleos e águas de lastro. Ademais, a destruição da restinga e remoção da vegetação litorânea será impactante para a fauna local, com risco de extinção e impossibilidade de reprodução e deslocamento. A magnitude do impacto será tamanha e irreversível, se considerarmos que o litoral norte fluminense é o último e maior espaço contínuo de restinga do país, com cerca de 300 km<sup>2</sup>.

#### **4.4. O Licenciamento Ambiental**

É importante frisar que o papel do estudo de impacto ambiental é - segundo o que determina o Art. 5º, II da Resolução CONAMA no. 001/86 - identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação de empreendimentos que tenham o potencial de alterar o funcionamento de ecossistemas naturais e da qualidade de vida das populações. Em relação ao Porto do Açu são listados 40 impactos diferentes nas fases de planejamento, construção e operação do empreendimento (CAL, 2006); enquanto no que tange à UTE são listados 47 impactos diferentes que podem ser separados de acordo com o meio que atingem (físico, biótico e socioeconômico) (CRA, 2008). Em relação ao meio antrópico, Piquet e

Serra (2007) destacam que mega-empresendimentos (tais como o CPIA) trazem consigo transformações que impactam negativamente a comunidade.

Coutinho (2009) prevê o crescimento da população de cerca de 30 mil (como apontado no Censo Populacional do IBGE de 2000) para algo próximo a 200 mil habitantes até 2025. De forma similar, Vidigal (2010) indica que as principais externalidades negativas que podem ser causadas pelo CPIA, como sendo: (i) o impacto ambiental nos ecossistemas costeiros; (ii) o choque cultural, visto que as comunidades que vivem no seu entorno são formadas por pequenos proprietários que vivem de pequenas culturas e/ou da pesca; e, (iii) oportunidade de emprego, visto que mesmo que haja oferta de emprego, esta deverá suprir toda a demanda existente, além de requerer pessoal capacitado.

As obras referentes à implantação do Complexo Industrial-Portuário do Açú (CIPA) têm sido executadas na contramão dos estatutos normativos e legais previstos na legislação ambiental brasileira e das convenções internacionais de defesa e proteção da natureza. A localização do empreendimento, no litoral norte fluminense parece colapsar todas as recomendações, princípios e fundamentos norteadores da avaliação de impactos ambientais (AIA), além de fragilizar, em particular a participação das populações locais nas decisões e negociações sobre o empreendimento.

O instável limite entre as competências legais e institucionais dos órgãos ambientais e a separação indevida dos empreendimentos no processo de licenciamento ambiental desde seu início no estado de Minas Gerais parece iniciar o rol de inconsistências neste processo. As licenças ambientais foram emitidas por instituições públicas diferentes, em níveis de competência distintos, além de não caracterizar as relações de sinergia e cumulatividade dos impactos socioambientais. Adotou-se a substituição da análise de totalidade e abrangência do projeto pela avaliação frágil de suas várias repartições, estruturando, assim, uma notória arbitrariedade e incoerência no licenciamento. Esta opção se caracterizou, a princípio como a base de legitimidade de todo o processo e motivou as várias ações do Ministério Público Federal (MPF) contra a implantação do empreendimento. O MPF, em compilação anterior referente a vários outros processos de licenciamento ambiental tem percebido o não cumprimento das análises de cumulatividade e sinergia dos impactos, justificados pelo processo

fragmentário e isolado que o licenciamento vem tomando diante da complexidade dos empreendimentos e dos efeitos sinérgicos sobre as populações atingidas e ambiente natural.

“Em atendimento às determinações da Resolução Conama nº. 001/86, todo EIA deveria avaliar as propriedades cumulativas e sinérgicas dos impactos, assunto que tem sido abordado por diversos autores ligados à temática ambiental. (...) Uma avaliação de efeitos ambientais deve considerar a cumulatividade e a sinergia dos impactos, uma vez que a associação de várias intervenções pode agravar ou mesmo gerar problemas sociais que, de outro modo, não ocorreriam. A conjunção de projetos de desenvolvimento que alteram, um após outro, ou ao mesmo tempo, modos de vida locais, pode intensificar sofrimentos e perdas, inviabilizar esforços de adaptação e recuperação familiares, coletivos, gerar ou acirrar conflitos diversos” (MPF, 2004, p.27-28).

Como os impactos extrapolam as fronteiras do estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais, desde a construção do mineroduto e início da atividade mineira em Conceição do Mato Dentro, até o processamento metalúrgico e demais operações industriais no município de São João da Barra, no estado do Rio de Janeiro, seria injustificável delegar ao órgão estadual e seus setores correlatos a atribuição em avaliar o conjunto dos impactos, quanto menos em licenciar a concepção locacional, tecnológica, ambiental e socioeconômica dos vários empreendimentos associados. Esta premissa se justifica, exatamente, por ser o Complexo do Açu um empreendimento integrado com outras unidades de transformação e logística, extrapolando os limites geográficos dos municípios mineiros e fluminenses e, sobretudo implantado sobre áreas consideradas bens da União, como o mar territorial e a plataforma costeira.

Portanto, exceto por meio de convênio específico, caberia ao IBAMA executar toda a análise do licenciamento ambiental, conforme o artigo 4º da Resolução CONAMA 237/1997 e aos dispositivos legais da Lei 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Contudo, mesmo com a previsão de termo de convênio entre os órgãos estaduais e federais previsto na Resolução CONAMA 237 e na observância da hierarquia jurídica dos diplomas normativos, o disposto na Lei ora em tela, artigo 10, delega ao IBAMA em todos os casos um caráter supletivo na avaliação dos empreendimentos cujos impactos sejam significativos, de âmbito regional ou

nacional. Isso vai ao encontro com a real necessidade de incorporar a esfera federal como “nível de competência” responsável pelo licenciamento, sobretudo pela magnitude, abrangência e porte do Complexo do Açú.

**“Artigo 4º** – Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; *no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.*

*II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;*

*III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;*

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEM;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica” (CONAMA Nº 237, 1997).

Além de não conduzir o processo por inteiro, o que qualifica a possibilidade de nulidade do licenciamento, o IBAMA ao licenciar em 2008 a instalação e abertura do canteiro de obras, do pátio de armazenamento de tubos e o acesso à estação de bombas 01 do mineroduto do Sistema MMX Minas-Rio e encerrar sua participação na avaliação de impactos ambientais, se exime da responsabilidade de avaliar o conjunto do empreendimento e a relação e sinergia dos impactos correlatos, notadamente expressos em sua integração com os demais impactos previstos nas “obras complementares” (CIPA) no estado do Rio de Janeiro. A ênfase à “sustentabilidade” do sistema empreendedor foi dirimida apenas pela análise de suas partes, ou mesmo de seu início (Mina e Mineroduto), na fragmentada concepção de que as medidas mitigadoras e compensatórias previstas serão, assim, medidas de conjunto.



As licenças do mineroduto foram concedidas de forma açodada, inclusive com lacunas no EIA/Rima, o qual foi analisado por equipe técnica multidisciplinar sem a formação exigida. Além dessas irregularidades, o MPF verificou que o projeto foi licenciado sem que se conhecesse sequer o traçado do mineroduto, e que ele atingiria vários sítios históricos e arqueológicos ao longo do caminho, com impactos sobre comunidades tradicionais, as quais não foram sequer consideradas relevantes no EIA/Rima.

A opção pelo INEA também não caracteriza diretriz legal neste processo de licenciamento, com exame crítico de suas atribuições, haja vista (1) seu foco apenas no trecho fluminense do empreendimento Mina-Mineroduto-CIPA, se eximindo assim de avaliar a cumulatividade dos impactos desde Minas Gerais, os efeitos de sinergia sobre as populações atingidas e a sobreposição de projetos ou ações distintas num mesmo recorte regional e (2) pela inobservância dos dispositivos legais da legislação ambiental, que atribui ao IBAMA a competência de licenciar atividades e obras, com significativo impacto ambiental, nacional ou regional (Lei 6.938, art. 10 § 4º).

A fragmentação de todo o processo de licenciamento, tendo o IBAMA à frente da avaliação do mineroduto e operações iniciais do Sistema MMX Minas-Rio e o INEA conduzindo toda a análise de viabilidade das demais obras e unidades industriais no estado do Rio de Janeiro, é contrária ao disposto no artigo 7º da Resolução CONAMA 237/19975, que define que quaisquer “*empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência*”, respeitando as condições atribuídas a cada órgão licenciador. Nesta medida, o empreendimento CIPA deveria, de modo inseparável ser avaliado considerando o Sistema Mina-Mineroduto-Indústria-Porto como um único empreendimento e, portanto, conduzido por uma única esfera licenciadora.

Recentemente, pelas evidências de ilegalidade o MPF por meio da Procuradoria Federal da União no Rio de Janeiro instaurou em setembro de 2011 Inquérito Civil Público (ICP) “para investigar se as obras do distrito industrial de São João da Barra e do corredor logístico do Norte Fluminense, projetos de apoio ao Porto do Açú, possuem o devido licenciamento ambiental e respeitam a legislação de proteção ao meio ambiente”. Segundo a Procuradoria o ICP foi aberto para avaliar se o licenciamento destes projetos estão atentos aos “impactos ambientais em sua máxima extensão”,

solicitando ao INEA e ao governo do estado esclarecimentos sobre os estudos técnicos das obras e seu o processo de implantação.

A escolha por fracionar o grande complexo portuário, em uma extensa lista de “obras complementares”, adjuntas e interligadas em seus objetivos caracteriza a primeira fragilidade do processo de licenciamento. O tratamento diferenciado de cada parcela do empreendimento, com seu próprio processo de licenciamento – porto, unidades siderúrgicas, termoelétricas, modais industriais, infraestrutura, mineroduto e mina – reduz a dimensão de conjunto dos impactos, bem como dificulta a identificação do conjunto das áreas e populações atingidas.

No fundo, o que caracteriza esta fragilidade no processo de implantação do CIPA foi a fragmentação do “objeto” do licenciamento ambiental. A definição do “empreendimento” foi arbitrária, feita de forma partilhada; como se o CIPA fosse algo isolado do conjunto de projetos que compõe este sistema. Desta forma, a própria concepção do prognóstico e do conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias passam a não contemplar todo o empreendimento, mas apenas uma “fração do objeto” licenciado.

Ao contrário do exposto pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, em nota pública divulgada em 23 de junho de 2011, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) – que em tese avaliaria a cumulatividade dos impactos conforme um planejamento estratégico – não foi realizada considerando a totalidade do projeto desde Minas Gerais (Sistema Mina-Mineroduto-CIPA), mas sim apenas o recorte espacial do Complexo do Açú em São João da Barra, associando o núcleo base industrial definido pelo empreendedor (LLX) com o cinturão industrial complementar, com módulos da “indústria de serviços” (Núcleo Potencial).

Mesmo nesta perspectiva, tendo a AAE dimensionado a capacidade de suporte do meio apenas para o trecho fluminense do Complexo do Açú, o estudo não foi suficiente para adequar a realidade dos EIA/RIMA das várias unidades industriais e obras de infraestrutura ao planejamento estratégico apresentado, haja vista que o INEA continuou a licenciar de forma fragmentada as várias unidades e projetos previstos, inclusive com a emissão de Licenças de Instalação. Segundo o GATE Ambiental,

“(…) o INEA já recebeu diversos EIA sobre distintas unidades do Complexo Industrial do Açú, tendo, inclusive, alguns desses empreendimentos já recebido Licenças Prévias e ou de Instalação, sem que haja perfeita adequação entre as características daquelas unidades com os cenários avaliados pela AAE. Este fato torna a AAE desatualizada em relação á realidade do planejamento e licenciamento do Complexo, o que (a) cria o risco de que impactos cumulativos e sinérgicos não estejam sendo integralmente avaliados pelos diversos EIA, e em especial, pelo do DISJB e (b) pode resultar em ultrapassagem da capacidade de suporte do meio, como já se verifica para algumas espécies de impactos ambientais” (Parecer Técnico GATE Ambiental, 2011, p.07).

Caracteriza-se, assim, pela fragilidade na avaliação dos impactos em seu conjunto; invisibilidade social de grupos afetados; licenciamento por trecho construído; omissão da relação entre as etapas e obras previstas, de cada empreendimento em separado com o conjunto de obras ao qual se filia, permitindo a conclusão de sua independência; impossibilidade do direito ao não, conforme Convenção 169 da OIT do qual o Brasil é signatário; separação indevida entre o meio ambiente de suas dimensões sociais, espaciais e históricas, perdas incalculáveis para a biodiversidade costeira e marinha; além da sustentação indevida e privilegiada do aspecto econômico, fundado na relação custo/benefício do empreendimento em detrimento das dimensões sociais e ambientais.

Enfim, o fracionamento do licenciamento ambiental parece estar na base de legitimidade dos vários empreendimentos que compõe o CIPA, como também necessário ao argumento da viabilidade das obras. Ao se lançar a “divisão das competências administrativas” entre os órgãos ambientais, afasta-se nitidamente as análises de totalidade dos impactos. Isso foi inclusive motivo para que o Ministério Público Federal (MPF), em agosto de 2008 ajuizasse ação civil pública perante a Justiça Federal em Belo Horizonte para impedir a continuidade das obras de instalação do Mineroduto Minas-Rio. O MPF sustenta que a fragmentação do licenciamento ambiental do empreendimento foi totalmente ilegal.

A procuradoria do MPF no Rio de Janeiro também chegou a ajuizar ação similar pedindo liminar para que fossem paralisadas as obras do Porto do Açú pelo fato de o empreendimento não haver sido licitado, a cessão da área para o porto ter sido indevida e a licença ambiental dada ao empreendimento ter ocorrido sem a aprovação do estudo de impacto ambiental.

A sustentação das inconsistências apontadas pelo MPF no licenciamento do mineroduto, sobretudo a composição da equipe técnica elaboradora dos EIA/RIMA também pode ser estendida para o caso do CIPA. A avaliação do empreendimento foi feita de forma tendenciosa, segundo estudo da associação dos geógrafos brasileiro, contrária ao disposto no art. 7 da Resolução CONAMA 001/1986, priorizando excessivamente o meio físico e os aspectos botânicos e faunísticos, e em boa medida ocultando os aspectos sociológicos, antropológicos, culturais e históricos.

A área do Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB) e de todo o complexo portuário do Açú se localiza na *zona deltaica do rio Paraíba do Sul*, formada por planícies costeiras fluvio-marinhas e domínios litorâneos de dunas, cordões arenosos e restingas, totalizando 156.995 hectares (ZEE-RJ, 2008). Compõe este domínio um complexo mosaico de lagunas, charcos, pequenos córregos, lagoas em ambientes estuarinos, brejos costeiros, vegetação arbustiva fixadora de dunas, formações geológicas sedimentares, formações herbáceas e graminóides associadas a faixas de praia, além de um mosaico de comunidades rurais, pescadores artesanais, agricultores familiares, posseiros e pequenos comerciantes. Trata-se de uma região única e socioambientalmente diferenciada.

São comunidades ecológicas marcadas pela singularidade botânica e faunística, reconhecidamente classificadas como de *extremo interesse biológico para a conservação da biodiversidade* (RIMA, 2010).

A extensão deste ambiente costeiro, ecologicamente diferenciado, se configura como a mais extensa área de restinga do país, com cerca de 300 km<sup>2</sup>, instituindo aspectos singulares e de grande relevância no campo das estratégias de conservação ambiental. Segundo os estudos ambientais que subsidiaram o ZEE do estado do Rio de Janeiro esta região é o último espaço natural de conectividade de ecossistemas costeiros

no estado – incluindo as restingas, mangues e dunas litorâneas – responsáveis pela manutenção da estabilidade geológica e biológica do litoral norte fluminense. A restinga de São João da Barra é uma das últimas existentes fora de unidades de conservação.

Em geral, os usos e padrões de ocupação ignoram as singularidades destes ecossistemas, tratando-os como ambientes residuais e como “vazios demográficos”, justificando as políticas de ocupação e urbanização, conforme mostra o estudo da AGB (2011). A urgência em manter minimamente “testemunhos” destes ambientes, considerando sua potencial riqueza e abundância biológica motivou nos últimos anos a criação de unidades de conservação no estado do Rio de Janeiro, especificamente para a conservação dos ambientes vegetais costeiros e suas peculiaridades geológicas, mas também para paralisar o avanço de empreendimentos ligados ao turismo de mercado, unidades industriais e a especulação imobiliária.

Em São João da Barra, segundo levantamentos do CPRM (Serviço Geológico do Brasil) e dos estudos que subsidiaram o Plano Diretor municipal o domínio de restingas e cordões litorâneos se distribuem em praticamente 75% do município, incluindo toda a área do DISJB e as áreas da zona industrial e portuária do Açú. Como não há nenhuma unidade de conservação em SJB, registra-se que a permanência e extensão das áreas de restinga no município estão vinculadas diretamente ao padrão histórico de uso e ocupação das terras. Tal ocupação, diferentemente do CIPA foi impulsionada por atividades pouco impactantes, como as atividades ligadas à agricultura camponesa e a pesca comunitária e artesanal.

Ao observar a localização de todo o Complexo Industrial do Açú, suas áreas de servidão, de retaguarda, pátios de estocagem, frentes de obras, unidades de construção industrial e módulos de infraestrutura, nota-se a total incoerência com as exigências e recomendações da legislação ambiental, ao passo da própria alternativa locacional, ela mesma, ser definida exatamente sobre *áreas de preservação permanente*, sequer, contudo apontando um estudo de alternativas, já que a opção decidida foi a única proposta apresentada, qual seja a do empreendedor (AGB, 2011).

Segundo parecer técnico do GATE Ambiental (2011), é curioso o fato do INEA ser tão permissivo nos critérios de supressão e corte da vegetação de restinga, que, diga-

se de passagem, é um dos ecossistemas mais ameaçados do Bioma Mata Atlântica. Além disso, há uma nítida arbitrariedade na “classificação fitofisionômica” dos *habitats* de restinga nos estudos analisados, onde se caracterizou a vegetação herbácea-graminóide como pastagens antropizadas.

Segundo o referido parecer (GATE Ambiental, 2011), o critério da “utilidade pública” por meio do Decreto Estadual nº42.834 de 03 de fevereiro de 2011 foi novamente utilizado para respaldar o empreendimento e a supressão da vegetação, ainda que insuficiente para justificar o empreendimento.

O GATE Ambiental sinaliza que os estudos ambientais não abordam o disposto na Constituição Estadual, art. 268, que define, entre outras, as lagoas, lagos, restinga e áreas endêmicas com espécies ameaçadas de extinção como áreas de preservação permanente. O EIA/RIMA do Distrito Industrial justifica a “intervenção” nas áreas de APP apenas pela previsão do regime de “utilidade pública” do Distrito prevista no Decreto Estadual, como elemento suficiente para atender as exceções à regra de proibição de intervenções nestas áreas do Código Florestal, art. 4.

Ainda, o GATE ressalta que a vegetação objeto da supressão, qual seja a de restinga, configura vegetação de Mata Atlântica e, portanto, submetida aos critérios e dispositivos de autorização da Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), um diploma legal que não foi devidamente considerado na avaliação. O EIA/RIMA do DISJB, por exemplo, não especifica os estágios de regeneração da vegetação a sofrer intervenções conforme a Lei supracitada, nem mesmo justifica como o DISJB se enquadra nos critérios de “utilidade pública” conforme art. 3º, inciso VII.

A negligência com as particularidades ambientais da área e, assim, com a própria legislação ambiental é tamanha que as justificativas para a implantação da Unidade de Construção Naval (UCN) no litoral de São João da Barra é apenas atender as “necessidades de suprir as demandas da indústria petrolífera” (p.12), “a necessidade real brasileira para garantir o acesso a equipamentos de produção de petróleo e atender às demandas do setor” (p.11) e ainda pelo fato da “OGX, empresa do Grupo EBX, tornar-se a maior companhia privada brasileira do setor de petróleo e gás natural em

área marítima de exploração, com 22 blocos e 4,8 bilhões de recursos potenciais riscados líquidos” (RIMA, 2010, p.12).

Percebe-se a supervalorização dos aspectos econômicos do empreendimento. Os aspectos ambientais, biológicos e botânicos, até mesmo os legais ficaram posicionados apenas a título de “caracterização” e não como critério de escolha e definição na viabilização das obras.

Não foram identificados nos RIMAs, o mapeamento dos sítios de reprodução das espécies (criadouros) e de alimentação de animais, apenas sua “caracterização”. Cita-se que no caso dos quelônios (tartarugas) e cetáceos, animais extremamente sensíveis às alterações nos ambientes costeiros, os impactos serão administrados apenas pelo “monitoramento” das espécies e por programas de educação ambiental. Chama a atenção também, sobretudo nos documentos disponibilizados ao público a ausência de dados quantitativos sobre a vegetação, muito menos a real área de restinga a ser desmatada para a implantação do complexo. Há apenas a menção de que medidas de minimização de impactos serão tomadas. Expressões como “supressão da vegetação” “limpeza do terreno”, “gestão ambiental” ou mesmo “interferências na fauna” não qualifica o impacto, generaliza as ações de mitigação, desvia a magnitude e a abrangência do impacto e não permite apreender toda a extensão de modificações esperadas com as obras (AGB, 2011).

É injustificável viabilizar um complexo industrial de tamanha envergadura, sobre a mais extensa área de restinga remanescente do litoral brasileiro e sob condições socioeconômicas particularmente diferenciadas. A emissão das licenças ambientais pelo INEA, portanto está na contramão das recomendações e exigências legais e da correta forma de tornar pública as informações a fim de capilarizar o controle social do empreendimento. As fragilidades ora em tela se encerram (1) por não enfatizar as vulnerabilidades e particularidades do ambiente afetado, (2) pela completa descaracterização do licenciamento ambiental como instrumento de avaliação de impactos e controle social sobre o meio ambiente e não apenas como um processo a ser superado e (3) por nitidamente deslocar o papel do órgão ambiental do desafio em conservar, proteger e recuperar o meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, passando

a exercer uma função estratégica de viabilização da agenda de desenvolvimento dos grandes projetos no estado (AGB, 2011).

A continuidade e viabilização das obras do CIPA, e por seqüência sua implantação está atrelada a dois processos combinados. De um lado, se observa um forte engajamento do estado em acelerar o processo de emissão de licenças ambientais, fragmentando o empreendimento em diversos processos de licenciamento, um para cada unidade industrial. Por outro lado, a viabilidade ambiental do empreendimento se condicionou apenas ao regime de previsão e cumprimento das condicionantes no processo de execução das ações de mitigação e compensação de impactos previstos nos EIA/RIMA elaborados. Ao que parece, a viabilidade técnica do CIPA se subordinou ao prognóstico elaborado pelos documentos, e, portanto ao posicionamento técnico redigido pelas empresas de consultoria contratadas e ao lobby empresarial que sela relações decisórias com o estado (AGB, 2011).

O pacto de interesses tomou tamanha proporção que nem a atuação do MPF intimidou o governo estadual no Rio de Janeiro, que continuou emitindo as licenças necessárias à viabilização das obras. Em janeiro de 2009, o Governador Sérgio Cabral assinou um decreto – sem a devida consulta pública – declarando “áreas de interesse públicos” imóveis e benfeitorias situadas nas faixas de terra necessárias à construção e passagem do Mineroduto Minas-Rio. A primeira audiência pública para discutir o projeto em São João da Barra foi realizada apenas em agosto de 2009, quando o projeto já estava em vias de licenciamento, sendo apresentado como dado, sem se possibilitar que a população se posicionasse diante da proposta. Os benefícios foram destacados, enquanto os riscos foram minimizados. A própria prefeita do município de SJB defendeu o projeto na audiência, extrapolando suas responsabilidades e demonstrando o caráter patrimonialista do Estado brasileiro, em que os interesses privados são defendidos por agentes do Estado que utilizam o tráfico de influência para beneficiar certas famílias e grupos políticos. (AGB, 2011)

As decisões que legitimaram a viabilidade do empreendimento também se esqueceram de apresentar uma avaliação mais correta sobre o impacto do distrito industrial sobre os recursos hídricos da região. Além da alteração do fluxo subterrâneo, com possibilidade de salinização de águas costeiras, impacto sobre áreas úmidas, com



drenagem e abertura de macrodrenos para esgotar a umidade da área do Distrito, secção de ambientes lacustres, como o corte sobre a Lagoa do Veiga, formação de aterro sobre alagados e planícies, a exemplo da UCN, geração de milhões de litros de efluentes industriais e domésticos lançados por meio de emissário submarino em áreas de pesca, chama-se a atenção para o abusivo e insustentável uso dos recursos hídricos necessários para atender a “viabilidade produtiva” do complexo.

No RIMA do Distrito Industrial de São João da Barra menciona-se de forma bem genérica a ordem de 10 m<sup>3</sup>/s como “vazão de projeto” necessária ao abastecimento das unidades e modais industriais previstas. Será uma tomada d’água do Rio Paraíba do Sul, a cerca de 20 km da foz, com estação elevatória e um conjunto de adutoras paralelas a rodovia RJ-240 até o sistema de reservação do DISJB. Com esta previsão, o CIPA se tornará o maior usuário de água de toda a bacia.

Na previsão da demanda, o empreendedor sinaliza que a vazão de projeto é 35 vezes menor que a vazão disponível no rio, o que o assegura de argumentar sobre a “segurança operacional” e de funcionamento do projeto. A Agência de Bacia do Vale do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), na ocasião de definição do Plano de Recursos Hídricos, calcula que para o período de 2007 a 2020, a disponibilidade hídrica da bacia (oferta) para todos os usos consultivos será de 311,85 m<sup>3</sup>/s. Isso significa que a vazão de projeto do CIPA é de 31 vezes menor do que a oferta disponível, e não 35 conforme o RIMA do DISJB. Por mais sutil que pareça, há de se considerar que esta diferença representa nada mais, nada menos do que 39 m<sup>3</sup>/s, quase quatro vezes a própria vazão total de projeto prevista para o CIPA, ou mesmo próximo de 5 vezes superior a vazão total consumida pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), maior usuário industrial da bacia (AGEVAP, 2007).

Outra questão que deve ser considerada é a previsão futura de captação de água em toda a bacia do Paraíba do Sul. A AGEVAP afirma que para o ano de 2020, considerando todos os usos consultivos (saneamento + indústria + agropecuária) a vazão estimada de captação será de 105,69 m<sup>3</sup>/s, sendo 52,55 m<sup>3</sup>/s a estimativa da vazão consumida e de 53,14 m<sup>3</sup>/s a vazão de retorno estimada. Neste cenário, somente a captação de água para atender o CIPA representará cerca de 10% da vazão de captação futura para o ano de 2020 para toda a bacia e cerca de 20% de toda a vazão consumida.

Segundo o Plano de Recursos Hídricos, em 2005 a demanda industrial de todos os municípios do estado do Rio de Janeiro situados na bacia era de 11,14 m<sup>3</sup>/s, na equivalência de consumo de 1.206 empresas industriais. Se traçarmos um paralelo, somente o DISJB consumirá o equivalente a 1.082 unidades industriais (de pequeno, médio e grande porte), ou seja, um percentual próximo a 89% da demanda industrial total existente na bacia no trecho fluminense.

A AGEVAP também afirma que “para o ano 2005, a demanda estimada para atender todas as sedes municipais pertencentes à bacia do Rio Paraíba do Sul foi da ordem de 17,7 m<sup>3</sup>/s, sendo 7,3 m<sup>3</sup>/s para a fração fluminense, 6,3 m<sup>3</sup>/s para a paulista e 4,1 m<sup>3</sup>/s para a parcela mineira” (AGEVAP, 2007). Isso significa que para uma vazão de projeto estimada em 10m<sup>3</sup>/s, o consumo de água de todos os empreendimentos previstos no CIPA equivalem ao consumo de uma população de 2.816.000 habitantes, ou mesmo 85 vezes a população do município de São João da Barra. Ao considerarmos somente as sedes municipais do trecho fluminense da bacia (52 sedes), tem-se que a demanda hídrica do CIPA chega a ser 36% superior ao consumo de toda a população urbana destas cidades, ou seja, o equivalente a 2.053.000 habitantes.

Não foi mencionado nos RIMAs analisados nenhuma consulta ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para dirimir quaisquer aspectos sobre os impactos das obras sobre os recursos hídricos, muito menos menção sobre o processo de outorga de água, antes mesmo do parecer técnico do órgão ambiental.

Outra questão pontuada pelo GATE Ambiental é que o reuso de efluentes industriais, cujo tratamento será de alta eficiência segundo os estudos analisados, não foi uma diretriz obrigatória na gestão dos recursos hídricos, mas apenas uma medida pontual. Além disso, não foi também mencionada uma proposta de usos combinados da água, provindas de fontes diversas, tanto subterrâneas, quanto superficiais, o que poderia equacionar a gestão da água em premissas mais equilibradas.

Também não foram mencionadas quaisquer análises sobre o impacto da captação de água sobre o ambiente deltaico do rio, que já sofre com a redução de vazão e o assoreamento. Registra-se neste caso que a redução da vazão do Paraíba do Sul já está diretamente ligada aos recentes eventos de erosão costeira que tem impactado as

praias de Atafona, em São João da Barra, e promovido um avanço da cunha salina e da maré sobre o continente. Acompanhando estas e outras questões, os formuladores da proposta de viabilidade ambiental do complexo apresentaram também um conjunto de medidas de mitigação e compensação de impactos, em especial aqueles diretamente associados ao meio físico. A secretaria de estado do ambiente do Rio de Janeiro relata, inclusive que as compensações ambientais previstas para o complexo do Açú foram as maiores já exigidas em todo o país.

Como estratégia principal dos vários empreendimentos, a indicação das medidas de mitigação e compensação dos impactos parece se focar, prioritariamente na criação de unidades de conservação ambiental (UC). Apesar de serem exigidas como atendimento obrigatório e legal previsto no Artigo 36, da Lei Federal 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em processos de licenciamento ambiental, a proposição de UCs aparecem nos estudos ambientais como se fossem uma “vantagem” oferecida pelo empreendedor e um diferencial do empreendimento.

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o *empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral*, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação” (Lei 9.985, 2000).

Nos aspectos legais, a lei em questão define em seu artigo 22º, parágrafo 2º que a “criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento” (Lei 9.985, 2000). Neste dispositivo, torna-se obrigatório a condição participativa do processo decisório de criação das UCs, incorporando neste pleito o envolvimento das populações locais, seus costumes e necessidades materiais, sociais e culturais.

No caso do CIPA, a participação social e o reconhecimento das populações atingidas na definição das UCs parece não ter sido considerado na escolha locacional das unidades. A definição e avaliação técnica das alternativas locacionais das UCs se pautou unicamente pela avaliação da equipe técnica contratada, sem considerar dimensões socioculturais e históricas da região, sobretudo a presença de assentamentos de reforma agrária e agricultores familiares (AGB, 2011).

A proposição apresentada pelos formuladores prevê a criação de três unidades de conservação ambiental, sendo duas delas unidades de uso sustentável – Área de Proteção Ambiental de Grussaí e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) da Fazenda Caruara – e uma unidade de proteção integral, o Parque Estadual do Açú. Juntas, essas três unidades somam mais de 17.000 hectares destinados à compensação ambiental e deverão impactar, no total cerca de 33 comunidades rurais e pequenos núcleos urbanos, sobretudo os pequenos agricultores. A criação destas unidades trará novas regras para o uso do solo na região, critérios mais restritivos de acesso aos recursos naturais, aumento da vigilância e fiscalização ambiental, coibição de práticas tradicionais, como a pesca e a agricultura familiar entre outras. Não houve qualquer diálogo com as famílias e comunidades rurais impactadas, especialmente no que se refere aos novos critérios de ocupação do solo e às condições de permanência no local. No RIMA do DISJB não há qualquer referência de consulta pública às populações, mencionando apenas a responsabilidade do INEA em reconhecer as referidas unidades.

Há inclusive a previsão de deslocamento de populações nas comunidades de Mata Escuro, Água Preta e Quixabá pela implantação das unidades de conservação, o que configura um retrocesso se considerarmos a importância do ambiente físico na

relação destes grupos com os recursos naturais. Registra-se também que no RIMA do DISJB não há qualquer proposta de reassentamento destas famílias.

O que se observa neste sentido é uma profunda desconsideração destas populações, que por anos mantiveram suas práticas associadas aos ecossistemas costeiros sem causar impactos ambientais significativos. Não é por menos, que mesmo sem nenhuma unidade de conservação, São João da Barra manteve ainda 75% de suas terras em domínio de restinga.

Em relação aos aspectos socioeconômicos e culturais na análise da viabilidade, mais uma vez os estudos ambientais apresentaram recomendações e análises inconsistentes. Os modos de vida das coletividades, suas particularidades sociais, formas de organização, práticas de manejo e redes coletivas parecem não estar devidamente identificados. Os RIMAs analisados se eximem em considerar um *continuum* sócio-histórico de uso do território, referenciados aos modos de uso e significação próprios aos distintos grupos sociais que vivem na região. São agricultores familiares, posseiros, pescadores artesanais, trabalhadores assalariados, pequenos comerciantes e outros mais que se reproduzem de maneira associada ao ambiente físico, numa relação de uso pouco impactante. Tradicionalmente, vivem nas brechas e interstícios dos ambientes costeiros, com práticas e costumes tipicamente da agricultura familiar, com pequenos roçados de quiabo, maxixe, banana, aipim, cana, abacaxi, olerícolas diversas, frutíferas, açudes e pequenas criações de cabra, bovinos, suínos e aves (AGB, 2011).

Nos RIMAs analisados não foi considerado, economia agrícola familiar e segurança alimentar da população. As práticas agrícolas familiares no município se mostram de significativa importância para reprodução social dos agricultores e pescadores artesanais. Em 2009, foram 4.600 mil frutos de abacaxi, 200 toneladas de batata-doce, 179.200 toneladas de cana, 600 toneladas de mandioca, 100 toneladas de melão, 100 toneladas de tomate, 35 toneladas de banana, 1.600 mil frutos de coco da baía, 2.100 toneladas de goiaba, 54 toneladas de laranja, além de ser o maior produtor de maxixe e quiabo do estado do Rio de Janeiro.

Além disso, segundo o Censo Agropecuário 2006, registrou-se 279 hectares de horticultura/floricultura e 9.641 hectares disponíveis para criações diversas (muare, bovinos, eqüinos, caprinos) nos estabelecimentos rurais. Nos aspectos conservacionistas, as práticas de uso pouco impactaram o município, registrando-se em 2006 apenas 109 hectares de pastagens degradadas e nenhum registro para terras erodidas, desertificadas e/ou salinizadas (Censo IBGE, 2006). Ademais, o município é também o terceiro maior produtor de pescado do estado e o maior produtor de maxixe e quiabo do Rio de Janeiro.

“A fragilidade das produções agrícolas, incluindo a cana-de-açúcar de baixa produtividade e os pequenos produtores desprovidos de políticas públicas que incentivam e organizam sua produção, somado ao alto grau de sazonalidade apresentado pela atividade do turismo, tornam a área muito frágil em sua dinâmica econômica” (RIMA da Unidade de Construção Naval, 2010, p.65).

Segundo o estudo da AGB (2011), não se concebe, por exemplo, em nenhum dos relatórios analisados a agricultura familiar como prática de baixo impacto ambiental e como modo de vida de centenas de famílias, muito menos se retratou um prognóstico da situação alimentar e nutricional das famílias após a implantação do complexo, haja vista sua relação direta com a terra.

A forte relação e dependência destes grupos com os recursos naturais disponíveis no ambiente, sem os quais não há condições de permanência e de vida em comunidade, sinaliza evidências concretas de pertencimento e apropriação, sobretudo para os agricultores, que mantêm toda uma história de relações com o lugar, a memória vivida e sentimentos afetivos e morais com suas terras. Os RIMAs analisados, apenas apontam sua existência a título de caracterizar suas “posses”, sua materialidade, ocultando dimensões incomensuráveis da existência humana, normalmente reduzidas a um valor numérico que contabiliza apenas o tamanho da terra, omitindo-se quanto à responsabilidade pela total desestruturação dos modos de viver e produzir a ser desencadeada pelos empreendimentos previstos.

Há de se considerar também o impacto do complexo industrial no modo de vida dos pescadores artesanais. Com a construção da unidade naval (UCN) um número significativo de grandes embarcações passará a disputar o controle do espaço marinho com a pesca artesanal, promovendo mudanças bruscas nas práticas e rotinas dos pescadores, inclusive inviabilizando a rota e a delimitação das áreas de pesca. O próprio acesso ao mar, a partir do litoral ficará também comprometido; do total de 34 km de perímetro costeiro do município de SJB, cerca de 20 km (58%) correspondem aos limites das fazendas e empreendimentos do CIPA (AGB, 2011).

O aumento exponencial do fluxo de grandes embarcações e a permanente movimentação das águas será sintomático na redução e deslocamento dos cardumes, na mudança do perfil da pesca, com a atração da pesca industrial, riscos imediatos de derramamento de óleo, fragilização da economia artesanal pesqueira, entre outras. As medidas de mitigação não garantem nenhuma ação concreta que preserve a continuidade da atividade pesqueira familiar.

Não somente pela radical mudança na rota das pequenas embarcações artesanais, a pesca será diretamente impactada pela abertura do canal de acesso à UCN, prevendo o rebaixamento da plataforma marinha com a dragagem de 13.700.000 m<sup>3</sup> de sedimentos. O aumento radical da turbidez da água e o revolvimento do fundo marinho já é visível na rotina dos pescadores, impactando atualmente o volume e a distribuição geográfica dos pescados. O intenso fluxo de embarcações trará também impactos na qualidade da água, em especial pelo descarte das águas de lastro (AGB, 2011).

Apesar do empreendedor sinalizar que os “bota fora” já foram licenciados pelo órgão ambiental, não foram apresentadas as medidas de gestão e monitoramento destas áreas. Outra questão é que todos os efluentes industriais gerados no CIPA deverão ser descartados, em emissário submarino a cerca de 4 km da costa, exatamente sobre as áreas de pesca.

Em todo este processo, a opinião e percepção destas populações não foi levada em consideração na elaboração do licenciamento ambiental. Tal fato vem sendo denunciado pela ASPRIM – Associação dos Produtores Rurais e Imóveis. Esta entidade, como diversos outros agricultores e pescadores do município já manifestaram

publicamente a arbitrariedade e injustiça que vem sendo cometida pela CODIN e Grupo EBX na condução das negociações com as famílias.

Segundo a ASPRIM, as tratativas com a CODIN e INEA a respeito dos impactos socioambientais e das compensações têm sido extremamente incoerentes, e dificilmente incorporam as proposições dos agricultores e pescadores nas negociações. A questão que mais chama a atenção é que segundo a ASPRIM as audiências públicas realizadas pelo INEA foram a título de “apresentar” o projeto, caracterizar suas obras, referendar as medidas mitigadoras de impacto e afirmar a concepção vantajosa do empreendimento.

#### **4.5. A área de influência do CIPA e *stakeholders* envolvidos**

##### **4.5.1. Área de influência do CIPA**

A área de influência do projeto são, segundo o disposto no art. 5º, III da Resolução CONAMA n.º. 001/86, os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, e devem estar definidos no estudo de impacto ambiental, e seu respectivo relatório. Assim, a Área de Influência Direta (AID) é aquela onde as interferências do empreendimento podem gerar alterações diretas nos componentes ambientais; enquanto que a Área de Influência Indireta (AII) é aquela onde os efeitos são induzidos pela existência do empreendimento, e não em consequência de uma ação específica do mesmo. Para fins deste trabalho, se destaca apenas as áreas de influência do ambiente antrópico; levando em consideração que o CIPA é um complexo industrial ainda em formação, mais uma vez, usa-se como base de estudo o Porto e a UTE. Nesse contexto, para o EIA/RIMA do Porto do Açú a AII do ambiente antrópico foi definida como todo o município de São João da Barra, enquanto sua AID se restringiu ao seu 5º distrito (Pipeiras) (CAL, 2006). Por outro lado, o EIA/RIMA da UTE se apresentou de forma mais ampla, visto que sua AII abrange os nove municípios da Região Norte Fluminense (i.e.; Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra), e sua AID abrange todo o município de São João da



Barra e três distritos de Campos dos Goytacazes (Mussurêpe, São Sebastião de Campos e a parte leste do distrito sede) (CRA, 2008).

#### 4.5.2. *Stakeholders* e Impactos gerados

Já há alguns anos as empresas estão sendo pressionadas pelos chamados agentes “internos” e “externos” a adotarem, além dos esperados aspectos econômicos/financeiros, um comportamento que leve em consideração os aspectos sociais e éticos, dentro da lógica da Responsabilidade Social Empresarial. A esses agentes, dá-se o nome de *stakeholders*, “denominação referenciada na literatura organizacional, na obra de Edward Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, datada de 1984”.

Para um empreendimento como o do Complexo Industrial Portuário do Açú, todas as partes interessadas nele são vistos como *stakeholders*.

Assim, a lista dos *stakeholders* de um empreendimento seria ampla: acionistas; donos; investidores; empregados; amigos; fornecedores/subministradores da empresa; sindicatos; associações empresariais, revolucionais ou profissionais; universidades, institutos de ensino e pesquisa; comunidades onde a empresa tem operações; associações de vizinhos; grupos normativos; governos municipais; governos estaduais; governo federal; ONGs; concorrentes, etc. E é da relação estabelecida com os *stakeholders* que se atribui o sucesso ou o fracasso do empreendimento.

Inicialmente, se fez um mapeamento dos *stakeholders* da região. Muitos foram procurados e ouvidos. Depois foram feitas análises de seus interesses e de suas capacidades de interação e representatividade dos mesmos.

O Complexo Industrial Portuário do Açú (CIPA) dispõe de uma faixa contígua de 7.800 ha para o seu desenvolvimento e está em processo de construção em uma zona industrial criada através da Lei Municipal nº 035/06. Em função de sua magnitude, o CIPA se apresenta como o segundo maior complexo portuário do planeta, sendo menor apenas que o Porto de Rotterdam (10.800 ha) (Coutinho, 2009).

Segundo Coutinho (2009) os impactos causados na região de instalação dos complexos portuários vão além das mudanças no ambiente, e atingem também a dinâmica sócio-espacial da região. Desta forma, é importante analisar os impactos sócio-ambientais associados a este empreendimento, tendo em vista que o processo de extração, industrialização e transporte de minérios (especialmente o minério de ferro) causa inúmeros impactos significativos, não apenas no local em que ocorre, mas também nos pontos de distribuição para os mercados consumidores (Silva & Figueiredo, 2006).

## 5. GESTÃO DE PROJETOS

Atualmente, o modelo mais utilizado pelas organizações para o gerenciamento de projetos é o PMBOK, criado pelo PMI – *Project Management Institute* – Associação de profissionais de gerenciamento de projetos fundada em 1969. Essa associação criou em 1986 a primeira versão do PMBOK – um guia que descreve a somatória de conhecimento de projetos.

Conforme descreve o PMI (2008), Gerência de Projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas em atividades do projeto a fim de satisfazer ou atender as necessidades e as expectativas dos *stakeholders*. Esta aplicação possibilita equilibrar demandas que venham a acontecer, tendo por escopo, prazo, custo e qualidade, também agindo nas necessidades e expectativas diferenciadas dos *stakeholders* e nos requisitos identificados.

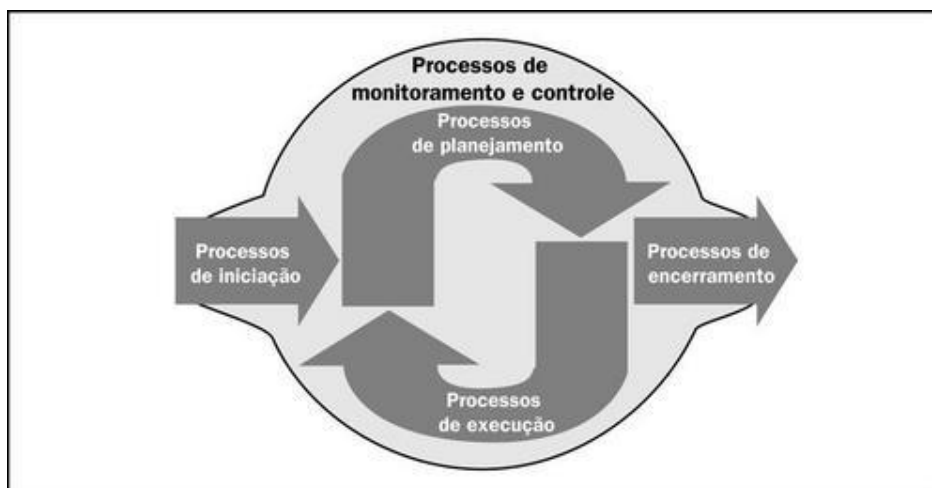
Um projeto “nasce” quando uma necessidade é identificada. A identificação de necessidades é a fase inicial do ciclo de vida do projeto, que termina com a emissão da chamada proposta do projeto.

Para o PMBOK projeto é: “Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMBOK, 2008:5).

O PMBOK emprega uma definição de stakeholder que não difere das definições que vimos no capítulo 3, entre elas a dada por Freeman (1984, p. 25): “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa”. Para o PMBOK (2008), stakeholders

São pessoas e organizações, como clientes, patrocinadores, organizações executoras e o público, que estejam ativamente envolvidas no projeto ou cujos interesses possam ser afetados de forma positiva ou negativa pela execução ou término do projeto. Elas podem também exercer influência sobre o projeto e suas entregas. (PMBOK, 2008)

A figura 6 apresenta a estrutura da Gestão de Projetos baseado no PMBOK (2008) e suas respectivas fases. A aplicação dos processos de gerenciamento de projetos é interativa e muitos deles são repetidos durante o projeto. A natureza integrativa do gerenciamento de projetos requer que o grupo de processos de monitoramento e controle interaja com os outros grupos de processos, conforme mostra a figura 7 (PMBOK, 2008).



**Figura 6: Modelo atual: Gestão de Projetos. (PMBOK, 2008).**

Seguindo as orientações do PMI (2008) projetos tem sua realização separada em cinco fases: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento.

A fase de iniciação destina-se a desenvolver o termo de abertura do projeto, isto é, desenvolver a declaração do escopo preliminar do projeto. A fase de planejamento tem como objetivo desenvolver o plano de gerenciamento do projeto. Na execução, orienta-se e gerencia-se a execução do projeto. É a realização do projeto, fornecendo as entregas parciais e informações sobre o desempenho do trabalho. A fase de monitoramento e controle, monitora e controla o projeto, integrando as mudanças necessárias. A fase de encerramento é a finalização do projeto, onde as atividades são concluídas.

Nota-se que a preocupação atual das empresas com a gestão de projetos tem um enfoque voltado basicamente para os aspectos gerenciais e econômicos, não contemplando a sustentabilidade.

### 5.1.1. Fase de Iniciação: Identificação das Necessidades

A fase de Iniciação envolve um pré-planejamento e o raciocínio conceitual acerca da necessidade a ser atendida pelo projeto. Tem como objetivo produzir um conjunto de documentos que justifique, defina e forme a base para o planejamento. Este conjunto de documentos é um elemento crítico para garantir aceitação e comprometimento por parte dos envolvidos. Estes documentos maximizam as chances de se obter o produto certo, dentro do prazo, de acordo com o orçamento e com as características especificadas. No que tange a governança da sustentabilidade, esta fase concerne à identificação de necessidades.

Um eficiente início de projeto resulta em fundamentação sólida para o alcance dos objetivos. Além disso, a Iniciação do projeto representa a primeira oportunidade de obter entendimento comum das expectativas dos *stakeholders*, bem como definir as responsabilidades de cada integrante da equipe para se obter consenso e comprometimento a fim de alcançar os objetivos propostos.

Ao final desta fase, a equipe responsável deve fornecer cálculos estimados dos recursos requeridos e obter aprovação para se prosseguir rumo à próxima fase (fase de planejamento).

### 5.1.2. Fase de Planejamento: Opções Estratégicas

Nesta fase busca-se o refinamento dos objetivos do projeto e detalhamento do melhor caminho para alcançá-los. Um planejamento bem desenvolvido e administrado com habilidade constitui fator determinante para o sucesso do projeto.

A criação de um Plano de Projeto envolve algumas etapas preliminares e gradativas que demandam um maior tempo do gerente e da equipe do projeto, assim resultando em um menor tempo gasto na solução de desvios e conflitos nas fases de Execução, Monitoramento/Controle e Encerramento do projeto.

O processo de planejamento possui os seguintes objetivos:

- Determinar como você fará a parte de planejamento de todos os planos de gerenciamento;
- Criar o escopo do projeto;
- Determinar o que comprar;
- Ratificar a equipe do projeto e definir todos os papéis e responsabilidades;
- Criar Estrutura Analítica do Projeto - EAP;
- Criar lista de atividades;
- Estimar as necessidades de recursos;
- Estimar o tempo e o custo;
- Desenvolver o cronograma;
- Obter a aprovação do Plano de Gerenciamento de Projeto;
- Realizar reunião de início do Projeto.

#### 5.1.3. Fase de Execução: Plano de Ação

O processo de execução integra as pessoas e os outros recursos para colocar em prática o plano do projeto.

Nesse momento, as ações gerenciais são descentralizadas, conforme os guias secundários, e o gerente do projeto realiza a coordenação geral. A interação com a fase de monitoramento e controle é contínua.

Qualquer erro cometido nas fases anteriores fica evidente durante essa fase. É geralmente nessa fase em que ocorre a maior parte do esforço/dispêndio do projeto.

#### 5.1.4. Fase de Monitoramento e Controle: Medição e Identificação de Ações Corretivas

O processo de controle ocorre em paralelo ao processo de execução. Mede e monitora o progresso para identificar variações em relação ao planejado para que ações corretivas sejam disparadas quando necessário.

A organização deve estabelecer, implementar e manter procedimentos para monitorar e medir regularmente as características principais de suas operações que possam ter um impacto ambiental significativo.

Os procedimentos devem incluir a documentação de informações para monitorar o desempenho, os controles operacionais pertinentes e a conformidade com os objetivos e metas ambientais da organização.

O monitoramento é uma prática imprescindível para avaliar quanto do proposto vêm sendo alcançado. Pode indicar a necessidade de alteração de algumas das metas ou atividades programadas.

Para que o monitoramento e avaliação possam alcançar seus objetivos é necessário que se estabeleçam previamente alguns indicadores quantitativos e qualitativos. Estes indicadores devem permitir, de uma maneira geral, avaliar de que forma o projeto pretende:

- a) Obter a participação da comunidade.
- b) Documentar a experiência em todas as suas etapas.
- c) Divulgar, difundir os procedimentos, acertos e erros do projeto.
- d) Acompanhar a realização dos resultados e da aplicação dos recursos financeiros.
- e) Avaliar permanentemente o projeto, envolvendo equipe técnica e comunidade e realizando os ajustes que se façam necessários.
- f) Observar, acompanhar, monitorar, os impactos ambientais que o projeto poderá causar.
- g) Aferir os resultados econômicos, para saber se o projeto é autossustentável.

Os indicadores de resultado permitem aferir o progresso de cada atividade em relação aos objetivos do projeto. Em tese, se todas as atividades estiverem 100% executadas, os objetivos do projeto foram alcançados.

Nesta fase deve ocorrer:

- O monitoramento das atividades em andamento do projeto em relação ao plano de gerenciamento do projeto e à linha de base do desempenho do projeto.
- O controle dos fatores que poderiam dificultar o controle integrado de mudanças de forma que somente mudanças aprovadas sejam implementadas.

#### 5.1.5. Fase de Encerramento: Análise, reporte e divulgação dos resultados

O processo de encerramento formaliza a aceitação do projeto e analisa a evolução deste para que erros não se repitam no futuro.

A divulgação das experiências bem sucedidas é de fundamental importância, tanto para a continuidade do projeto, quanto para o impacto positivo que o projeto pretende deixar na comunidade. As ações de disseminação dos resultados também precisam ser pensadas dentro de cada projeto.

As propostas de divulgação poderão ser planejadas em nível local ou regional, incluindo os seguintes itens:

- Definição do que será objeto de divulgação (metodologias, técnicas, experiências);
- Definição dos produtos por meio dos quais será feita a divulgação (livros, artigos para revistas/jornais, vídeos, seminários);
- Definição das atividades de divulgação (palestras, reuniões);
- Definição da abrangência da divulgação (local ou regional);
- Definição do público que se pretende atingir (outras populações com características semelhantes às dos beneficiários do projeto, órgãos públicos, setores acadêmicos, organizações não governamentais, etc).



## **6. PROPOSTA DE UM MODELO CONCEITUAL DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE**

Para se propor governança da sustentabilidade no planejamento e implementação de megaempreendimentos, faz-se necessário o estabelecimento de modelos. Neste capítulo é apresentado um modelo conceitual de Governança da Sustentabilidade. Trata-se de um modelo genérico. Sua aplicação parcial é exemplificada, neste trabalho, pelo caso da governança da sustentabilidade no planejamento e implementação do empreendimento DISJB, parte integrante do megaempreendimento Complexo Industrial Portuário do Açu (CIPA). Foi usado o referencial teórico apresentado nos capítulos 1, 2 e 3, bem como o capítulo 4, que apresenta uma descrição do Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB). O modelo também teve como referência teórico-conceitual a Gestão de Projetos segundo o PMBOK (2008), como apresentado anteriormente no capítulo 5.

Este modelo é apoiado em dois pilares:

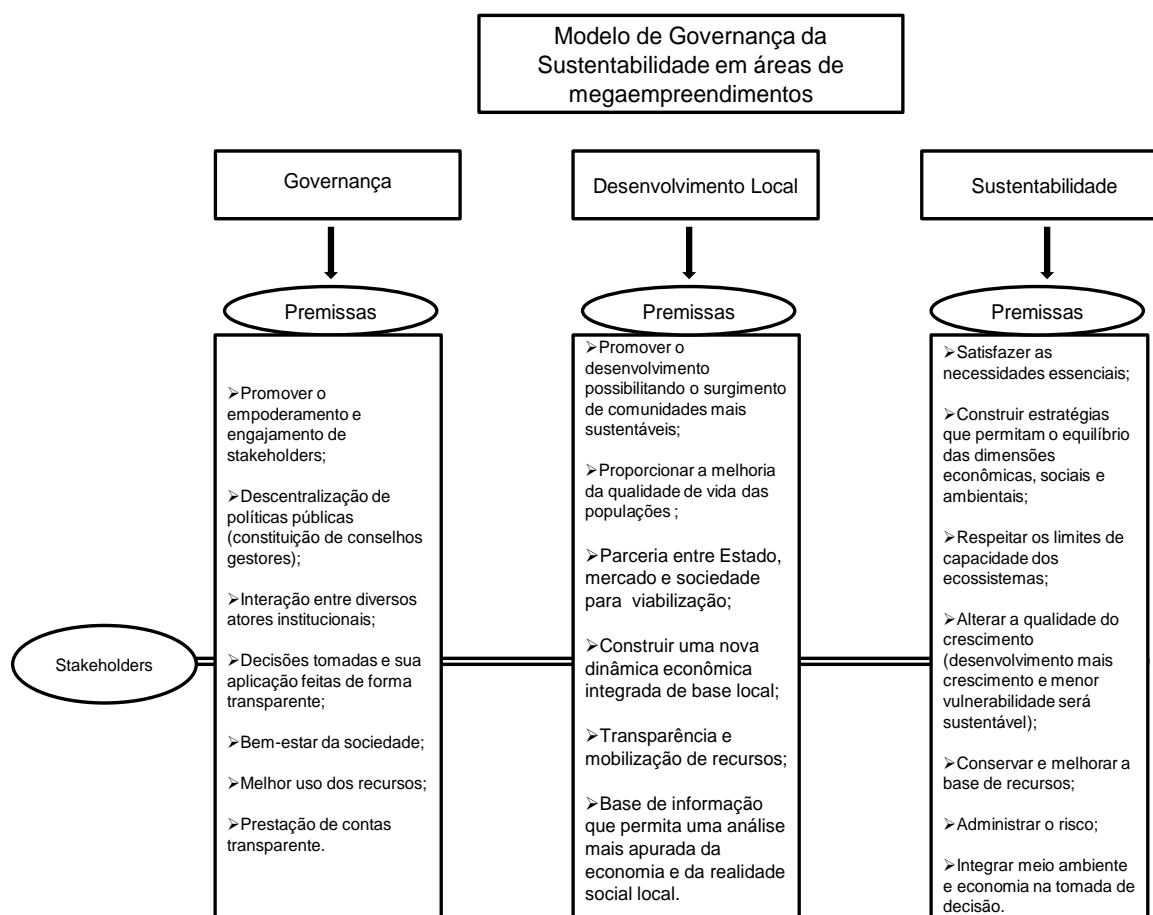
- (i) princípios norteadores da governança da sustentabilidade (item 6.1);
- (ii) gestão de projetos como base da governança da sustentabilidade (item 6.2).

### **6.1. Princípios Fundamentais e Norteadores do Modelo de Governança da Sustentabilidade**

Entende-se por princípios norteadores os temas que dirigem conceitualmente o modelo. É necessária a construção de um entendimento do que é a Governança da Sustentabilidade e os princípios norteadores expressam os valores fundamentais desempenhando um papel chave na construção do modelo.

A figura 6 apresenta de forma resumida estes princípios. Os princípios norteadores propostos a seguir e a utilização destes para a construção de um modelo de governança em áreas de megaempreendimentos poderão ser um importante instrumento para a busca do desenvolvimento sustentável numa região.

Cada um dos três princípios norteadores - Governança, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade - é baseado em várias premissas, como aprendidas na Figura 7.



**Figura 7: Princípios do Modelo**

**Fonte: do autor**

Os *stakeholders* exercem um papel fundamental e por isso devem transpassar todos os princípios do modelo. No que se refere à governança, é fundamental promover o empoderamento e engajamento dos stakeholders. Com relação ao desenvolvimento local, é importante promover o desenvolvimento das regiões onde estão sendo implantados os megaempreendimentos, possibilitando o surgimento de comunidades mais sustentáveis e a melhoria da qualidade de vida destas populações. Finalmente, no que se refere à sustentabilidade, é necessário que as necessidades básicas (emprego, água, alimento, energia e saneamento básico) sejam atendidas, construindo estratégias que permitam o equilíbrio entre as dimensões sociais, econômicas e ambientais.

Porém, é fundamental compreender que os stakeholders devem estar incluídos não só nas premissas dos três princípios, mas também em cada fase do empreendimento deve-se realizar a gestão dos stakeholders.

No modelo atual de gestão de projetos não há uma estratégia definida para o gerenciamento dos stakeholders. O envolvimento acontece de forma pontual e muitas vezes com o intuito de atendimento legal, como por exemplo, o que ocorre nas audiências públicas. A longo prazo, a empresa não definindo ações de envolvimento dos *stakeholders* para cada fase do empreendimento poderá tornar a continuidade do negócio insustentável. Para se minimizar esta possibilidade, o modelo proposto incorpora princípios norteadores. A seguir estes princípios são sucintamente descritos.

#### 6.1.1. Princípio da Governança

Governança é um processo de preparo, implementação, monitoramento e avaliação da tomada de decisão. Conforme vimos no capítulo 3, as Nações Unidas definem como atributos de Boa Governança ser: participativa, transparente, inclusiva, equitativa, responsável, prestadora de contas, eficaz, eficiente e legalmente enquadrada. O modelo aqui exposto foi construído com base nestas diretrizes.

A Governança deve envolver diversos *stakeholders* (atores institucionais) – poder público, empresariado, associações e universidades – possibilitando e convertendo a integração de interesses antes difusos, em oportunidades de tomadas de decisões estratégicas e inovadoras.

Abaixo uma síntese das premissas de Governança já expostas anteriormante no capítulo 3:

- necessidade de promover o empoderamento e engajamento dos *stakeholders*;
- promover a descentralização de políticas públicas através da constituição de conselhos gestores;
- interação entre diversos atores institucionais – poder público, empresariado, associações e universidades – possibilitando a integração de interesses antes

difusos, em oportunidades de tomadas de decisões estratégicas e inovadoras. (Parcerias Institucionais e alianças estratégicas);

- as decisões tomadas e sua aplicação são feitas de forma transparente e seguem regras e regulamentos;
- mediação dos diferentes interesses para alcançar um amplo consenso na sociedade sobre o que é melhor para o todo e como isso pode ser alcançado;
- o bem-estar da sociedade depende da garantia de que todos os seus membros sentem e percebem que têm uma participação na mesma proporção e não se sintam excluídos;
- os resultados devem satisfazer as necessidades da sociedade ao fazer o melhor uso de recursos à sua disposição;
- prestação de contas deve ser aplicada com transparência.

#### 6.1.2. Princípio do Desenvolvimento Local

Este princípio abrange o desenvolvimento econômico, social, cultural, político e institucional, a organização físico-territorial e a gestão ambiental. Para ser sustentável do ponto de vista econômico, o desenvolvimento local sustentável requer a formação de uma comunidade econômica de base, ou seja, uma cadeia de iniciativas e empreendimentos que se complementam, maximizando as potencialidades de produção, comércio, serviços e consumos locais.

O desenvolvimento local sustentável é o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações” (Buarque, 1994).

Portanto, é um processo que leva a um continuado aumento da qualidade de vida com base numa economia eficiente e competitiva, com relativa autonomia das finanças públicas, combinado com a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Abaixo uma síntese das premissas do Desenvolvimento Local já expostas anteriormente no capítulo 3:

- promover o desenvolvimento, possibilitando o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais;
- proporcionar a melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos de vida mais sustentáveis;
- a participação do poder local é condição necessária, embora não suficiente, para o êxito de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável;
- parceria entre Estado, mercado e sociedade civil para sua viabilização;
- construção de uma nova dinâmica econômica integrada de base local, na qual sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, a fim de gerar uma cadeia sustentável de iniciativas;
- transferência de recursos exógenos e a mobilização de recursos endógenos, públicos e privados.
- presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil, colocando por um lado, as questões da mobilização e da contratação e, por outro, a questão da capacitação desses agentes;
- nova base de informação desagregada, que permita uma análise mais apurada da economia e da realidade social local, bem como novos indicadores locais de desenvolvimento, que incorporem índices capazes de aferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançados nos diversos momentos do processo.

### 6.1.3. Princípio da Sustentabilidade

Este princípio permeia todo o modelo de governança. A sustentabilidade consiste em encontrar meios de produção, distribuição e consumo dos recursos existentes de forma mais coesiva, economicamente eficaz e ecologicamente viável.

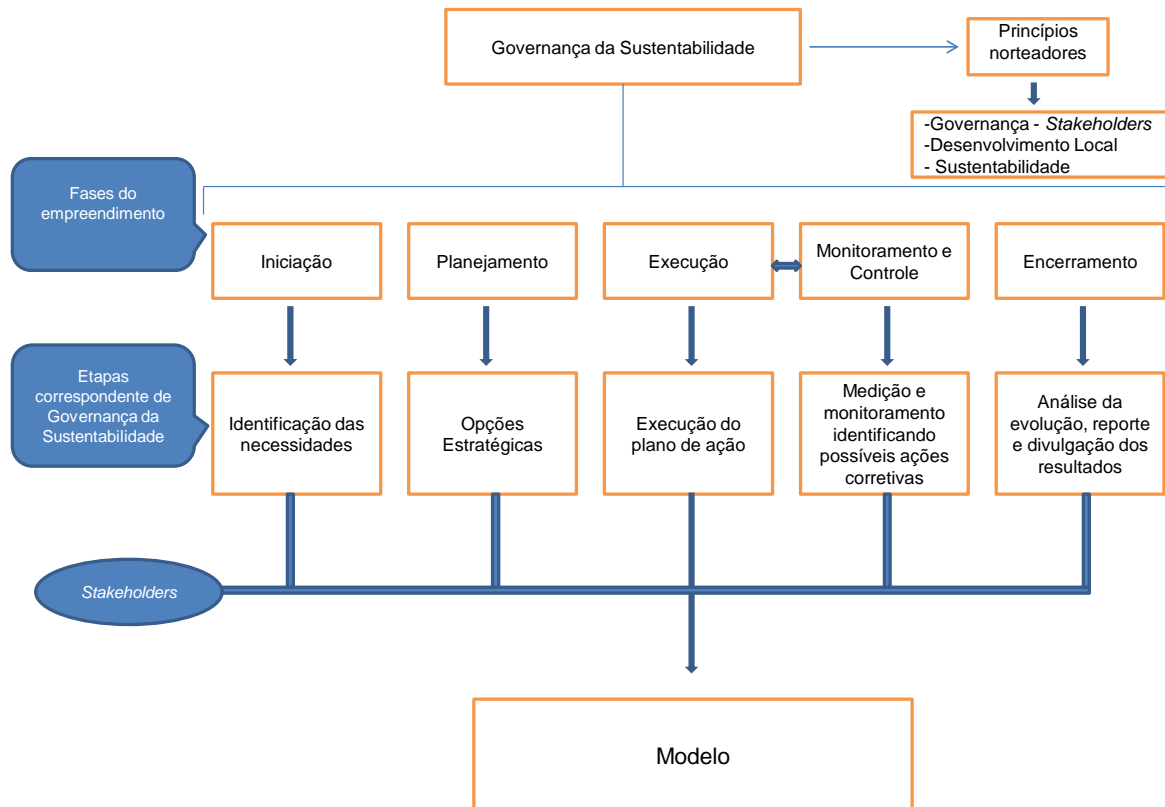
Abaixo uma síntese das premissas da Sustentabilidade já expostas anteriormente no capítulo 3:

- satisfação das necessidades essenciais (emprego, água, alimento, energia e saneamento básico);
- a construção de estratégias de Desenvolvimento Sustentável - que pressupõe equilíbrio entre dimensões econômicas, sociais e ambientais - necessita contar com instrumentos tecnológicos e jurídicos eficientes e eficazes para a construção da sustentabilidade do sítio portuário. No caso dos portos, é fundamental aproximar a comunidade dos destinos do porto, reduzindo as distâncias e diferenças da relação porto-cidade;
- melhoria da qualidade de vida e respeito aos limites de capacidade dos ecossistemas;
- conservar e melhorar a base de recursos (para ser sustentável, a base de recursos da Terra precisa ser conservada e melhorada);
- alterar a qualidade do crescimento (desenvolvimento que aliar crescimento e menor vulnerabilidade será sustentável);
- reorientar a economia e administrar o risco (é preciso orientar o desenvolvimento tecnológico, de modo a concentrar maior atenção aos interesses ambientais, uma vez que a criação de tecnologias está intimamente ligada à administração dos riscos);
- incluir o meio ambiente e a economia no processo de decisão (preocupações econômicas e ecológicas não se opõem necessariamente, sendo certo que a estratégia de Desenvolvimento Sustentável inclui a economia e a ecologia na tomada de decisões, pois estão integradas nas atividades do mundo real).

## **6.2. Modelo Proposto de Governança da Sustentabilidade**

A figura 8 apresenta o modelo proposto. O primeiro pilar do modelo é composto pelos princípios norteadores e tem como objetivo fundamentar as estratégias de ação em cada fase do empreendimento. Já o segundo pilar é gestão de projetos como base da governança da sustentabilidade. Desta forma, além das fases previstas no modelo utilizado

pelas empresas, foram desenvolvidas as etapas correspondentes a estas fases acrescentando a Governança da Sustentabilidade.



**Figura 8: Modelo Proposto: Governança da Sustentabilidade (Elaboração Própria).**

Como se observa na figura acima, o primeiro nível é formado pelas fases da gestão de projetos, baseadas no PMBOK e identificadas com as fases de megaempreendimentos. Estas fases tem correspondência direta com o segundo nível, uma vez que serviram de alicerce para as etapas do modelo, acrescentando-se os fundamentos de governança da sustentabilidade. Assim, o envolvimento dos *stakeholders* fica contemplado em todas as fases do modelo.

É com o modelo proposto que cada uma das principais atividades do megaprojeto passa a ser um ponto chave para o desenvolvimento da governança da sustentabilidade em megaempreendimentos. Por sua alta complexidade, para atingir a Governança da Sustentabilidade neste tipo de empreendimento é preciso abordagens

gerenciais capazes de abranger todos os sistemas (ambientais, sociais e econômicos) envolvidos.

Este megaempreendimento, que vem sendo apresentado por seus idealizadores como um novo pólo de desenvolvimento na região norte fluminense, além de provocar impactos sobre os ecossistemas naturais, está acarretando impactos nas condições de vida da população que habita a região no seu entorno. Empreendimentos desta magnitude colocam em risco a existência de comunidades tradicionais e dos ecossistemas de que estas dependem para sobreviver.

É neste contexto entre as interfaces existentes entre o processo de crescimento econômico e suas conseqüências socioambientais que este modelo foi desenvolvido.

### **6.3. Aplicação do Modelo de Governança da Sustentabilidade: proposta para a gestão do megaempreendimento DISJB**

Dos seis empreendimentos apresentados no capítulo 4, foi selecionado o Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB). Pela sua característica e complexidade o DISJB é uma amostra representativa para a exemplificação do modelo proposto, uma vez que um dos benefícios da governança da sustentabilidade é minimizar impactos socioeconômicos e ambientais apresentados nestes empreendimentos, mais especificamente nas áreas onde estes se localizam.

Devido ainda a este tamanho e complexidade, esta exemplificação se limita essencialmente ao fato do projeto DISJB não ter incluído a governança da sustentabilidade. Isto é facilmente verificável na já encerrada fase de iniciação e na ainda não concluída fase de planejamento.

#### **6.3.1. O projeto: Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB)**

O DISJB foi criado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para receber empresas atraídas pela presença do Porto do Açu. A implementação de distritos



industriais é responsabilidade do governo do estado através da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN).

Foi firmado um memorando de entendimento entre o governo do estado do Rio de Janeiro e a empresa LLX Açú operações portuárias S/A, cabendo a esta última implantar as infraestruturas de uso comum do DISJB, sendo também responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento. Assim são empreendedores do DISJB a LLX Açú e a CODIN.

O empreendimento compreende a construção e operação das seguintes infraestruturas:

- Loteamento e arruamento
- Rodovias, vias de acesso e ferrovias na área interna do DISJB
- Rede de drenagem do Distrito
- Canal Campos-Açú no trecho Quintigute até o Canal da UCN
- Sistema de captação e adução de água
- Sistema de reservação, tratamento e distribuição de água
- Rede elétrica, distribuição e iluminação
- Sistema de esgotamento sanitário e de efluentes líquidos industriais
- Projeto urbanístico e paisagístico

O processo de operação do DISJB consiste em:

- 1) Gestão Ambiental do DISJB
- 2) Gestão da Qualidade do Ar, Emissões Atmosféricas e Sistemas de Controle
- 3) Emissões Sonoras e Sistemas de Controle
- 4) Recebimento dos Efluentes Líquidos Industriais
- 5) Esgoto Sanitário
- 6) Qualidade do Efluente Industrial para Lançamento
- 7) Drenagem de águas Pluviais
- 8) Operação do Sistema de Abastecimento de Água
- 9) Gestão de Resíduos Sólidos

Neste contexto, as ações propostas para mitigação, monitoramento e compensação de impactos da obra de infraestruturas do DISJB se configuram em condicionantes do licenciamento.

Quanto ao processo de desapropriação da área designada para criação do DISJB, o mesmo é responsabilidade da CODIN, conforme disposto no Decreto nº 42.422 de 26/04/2011 do governo do Estado do Rio de Janeiro. Assim sendo, as ações de mitigação dos impactos do deslocamento de população decorrentes de tal processo envolvem obrigatoriamente a atuação da CODIN.

Quanto as ações propostas para a gestão dos impactos da fase de operação, estas serão assumidas pela LLX Açú, devendo, contudo a responsabilidade de sua implementação ser transferida ao Ente Gestor do Distrito tão logo o mesmo seja instituído.

Os seis empreendimentos do CIPA encontram-se em fases diferenciadas no tempo, algumas em iniciação ou planejamento, outros em execução. A previsão é que a operação do CIPA seja iniciada em 2013.

Como visto no projeto do Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB), a governança da sustentabilidade não foi contemplada. Desse modo, neste trabalho é apresentada uma aplicação hipotética do modelo no DISJB. Esta aplicação tem como objetivo exemplificar como funciona o modelo proposto.

6.3.2. Etapas que deveriam ser a dotadas no DISJB, segundo o modelo proposto.

### **Fase 1: Iniciação**

De acordo com o modelo, no projeto DISJB, as atividades previstas para a fase devem ser:

1. Desenvolver o termo de abertura do projeto

Este processo deve tratar principalmente da autorização do projeto, necessário para documentação das necessidades de negócios que satisfaz esses requisitos. A elaboração desse termo de abertura ligará o projeto à execução e autorizará seu desenvolvimento de acordo com os princípios de Governança, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade propostos na fundamentação do modelo. O termo de abertura deve ser elaborado pela equipe de projeto.

Atividades:

- Definir o escopo dos projetos;
- Identificar premissas e restrições.

## 2. Identificar os *stakeholders*

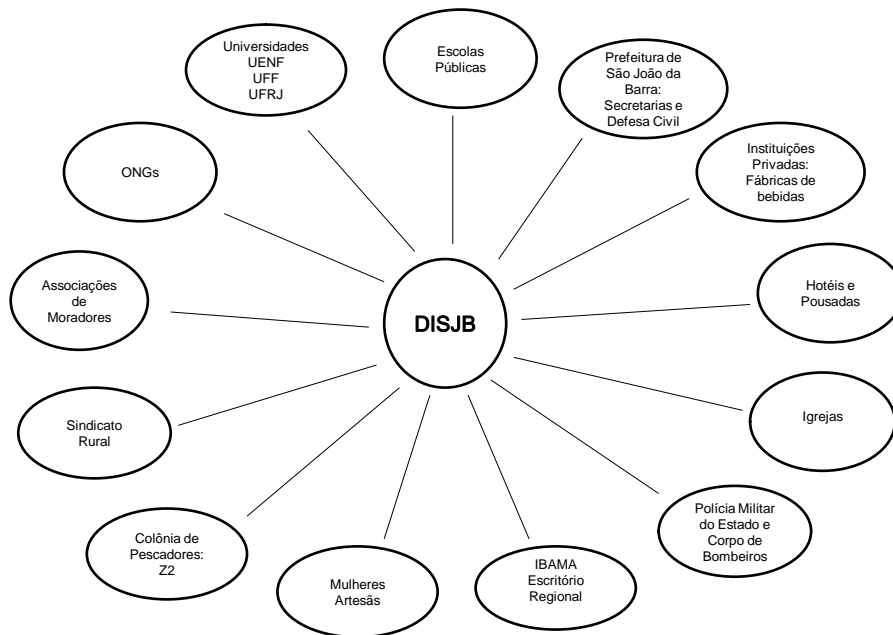
Este processo deve visar a identificação de pessoas e organizações que são afetadas pelo projeto e documentar as informações relevantes relacionadas aos seus interesses, envolvimento ou impacto no sucesso do projeto.

Atividades:

- Mapear *stakeholders*.

Nesta etapa devem ser realizadas quatro atividades principais: identificação de *stakeholders* importantes, compreensão de suas necessidades e objetivos, determinação dos impactos que exercem no projeto DISJB, e adoção das estratégias de ação necessárias a cada situação.

A Figura 9 traz o fluxograma dos *stakeholders* identificado no projeto.



**Figura 9: Possíveis stakeholders identificado no projeto**

### 3. Definir de papéis e responsabilidades

Para definir os papéis dos *stakeholders* e suas respectivas responsabilidades deve ser utilizada como ferramenta uma Matriz de Responsabilidades.

Esta matriz é uma ferramenta simples e útil para formalizar os papéis e responsabilidades durante um projeto, programa ou mesmo qualquer mudança organizacional. Este modelo é apresentado como melhor prática (*best practice*) no PMBOK. É particularmente útil para clarificar os papéis e responsabilidades em projetos multifuncionais (*cross functional*) ou inter-departamentais e programas.

### 4. Definir o Comitê Gestor (CG) e mecanismos de governança

Define-se, para o acompanhamento das atividades a serem executadas, comitês formados por representantes de todas as estruturas que compõem o atual modelo de governança.

Sua pauta básica está relacionada à aprovação, revisão, modificação e atualização dos projetos com base modelo de governança da sustentabilidade.

O comitê de Gestor é constituído, de preferência, exclusivamente por membros do conselho de governança da sustentabilidade. A criação de um Comitê de Sustentabilidade é um importante foro de discussão preparatório às decisões no empreendimento DISJB.

Os mecanismos de governança são ferramentas usadas para alinhar as diversas entidades do projeto a fim de alcançar um objetivo comum: a maior geração de valor possível para o DISJB, atendendo demandas do *stakeholders* envolvidos. Esses mecanismos tentam reduzir ou eliminar os conflitos de interesse existentes quando entidades distintas trabalham juntas.

Conforme previsto no modelo é fundamental definir o comitê gestor. Entretanto, no EIA há a informação que tal comitê somente será constituído o DISJB for legalmente instituído. Até lá, cabe ao empreendedor implementar os programas e projetos. Atitude esta que contraria os princípios norteadores e as premissas do modelo.

##### 5. Definir estratégias de gestão de *stakeholders* ao longo do ciclo de vida do projeto

Após a identificação dos *stakeholders* é necessária a adoção de estratégias de gerenciamento destes. O desenvolvimento de um empreendimento com base no Modelo de Governança da Sustentabilidade proposto deve envolver todos os afetados pelos problemas existentes, e estes precisam se tornar agentes de desenvolvimento.

Nos documentos analisados não foi possível detectar a adoção de estratégias de gerenciamento.

É importante salientar que muitos problemas que estão acontecendo de forma recorrente na localidade do empreendimento se dão pelo fato da empresa não ter tomado as devidas ações com relação a todos os *stakeholders* envolvidos no processo de

implantação. É importante identificar e antecipar potenciais crises antes de eclodirem e mapear os temas polêmicos aplicando técnicas de resolução de conflito.

## **Fase 2: Planejamento**

No que se refere ao planejamento, a aplicação hipotética deste modelo prevê as seguintes atividades para a definição das opções estratégicas:

### 1. Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto

Definir, preparar, integrar e coordenar todos os planos auxiliares em um plano de gerenciamento do projeto.

O plano de gerenciamento do projeto se torna a principal fonte de informações de como o projeto será planejado, executado, monitorado e controlado, bem como encerrado.

### 2. Coletar os requisitos

Definir e documentar as necessidades dos *stakeholders* para alcançar os objetivos do projeto.

Este processo aborda e documenta os requisitos do projeto e da entrega, do produto, os limites, métodos de aceitação e o controle de alto nível do escopo.

### 3. Definir o escopo

Desenvolver uma declaração detalhada do projeto e do produto.

### 4. Criar a Estrutura Analítica do Projeto (EAP)

Subdividir as principais entregas do projeto e do trabalho do projeto em componentes menores e mais facilmente gerenciáveis.

### 5. Definir as atividades

Identificar as atividades específicas que precisam ser realizadas para produzir as várias entregas do projeto.

6. Sequenciar atividades

Identificar e documentar relacionamentos e dependências entre as atividades do cronograma.

7. Estimar os recursos da atividade

Estimar o tipo e as quantidades de materiais, pessoas, equipamentos ou suprimentos que serão necessários para realizar cada atividade do cronograma.

8. Estimar as durações das atividades

Estimar o número de períodos de trabalho que serão necessários para terminar atividades do cronograma com os recursos definidos.

9. Desenvolver o cronograma

Analisar os recursos necessários, restrições do cronograma, durações e sequências de atividades para criar o cronograma do projeto.

10. Estimar os custos

Este é o processo necessário para desenvolver uma aproximação dos custos dos recursos monetários necessários para terminar as atividades do projeto.

11. Determinar o orçamento

Este é o processo necessário para agregar os custos estimados de atividades individuais ou pacotes de trabalho para estabelecer uma linha de base dos custos autorizados.

12. Planejar a qualidade

Identificar os padrões de qualidade relevantes para o projeto e determinar como os satisfazer, atingindo a conformidade.

13. Desenvolver o plano de recursos humanos

Identificar e documentar funções, responsabilidades, habilidades e relações hierárquicas do projeto, além de criar o plano de gerenciamento de pessoal.

14. Planejar as comunicações

Determinar as necessidades de informação e de comunicação das partes interessadas no projeto.

15. Planejar o gerenciamento de riscos

Decidir como abordar, planejar e executar as atividades de gerenciamento de riscos de um projeto.

16. Identificar os riscos

Determinar os riscos que podem afetar o projeto e documentar suas características.

17. Realizar a análise qualitativa dos riscos

Priorizar riscos para análise ou ação adicional subsequente através de avaliação e combinação de sua probabilidade de ocorrência e impacto.

18. Realizar a análise quantitativa de riscos

Analisar numericamente o efeito dos riscos identificados nos objetivos gerais do projeto.

19. Planejar respostas a riscos

Desenvolver opções e ações para aumentar as oportunidades e reduzir as ameaças aos objetivos do projeto.

20. Planejar as aquisições

Este é o processo necessário para determinar o que comprar ou adquirir, estabelecer fornecedores, quando e como fazer isso.

De acordo com o modelo proposto, é importante durante o Planejamento levar em conta as seguintes ações:

- Dar condições para preservação da integridade das pessoas;
- Conservar o meio ambiente, buscando a utilização das melhores práticas;
- Manter um relacionamento de cooperação, credibilidade e transparência com os órgãos governamentais e todos os *stakeholders* envolvidos;



- Fomentar o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida dos funcionários e das comunidades nas localidades onde a empresa atua;
- Promover a educação, a capacitação, a conscientização e a sensibilização dos funcionários da empresa e da comunidade onde ela atua, para as questões de Meio Ambiente, Segurança, Saúde e Responsabilidade Social;
- Adotar em suas atividades, seus produtos e seus serviços o conceito de prevenção relacionado às questões de Meio Ambiente, Segurança, Saúde e Responsabilidade Social;
- Desenvolver uma relação de parceria com os fornecedores e as empresas contratadas, monitorando as práticas de sustentabilidade adotadas por eles.

### **Fase III: Execução**

As principais atividades previstas para elaboração e execução de planos de ação são:

#### 1. Orientar e gerenciar a execução do projeto

Orientar as diversas interfaces técnicas e organizacionais que existem no projeto para executar o trabalho definido no seu plano de gerenciamento.

As entregas são produzidas como saídas dos processos realizados. Informações sobre a situação atual das entregas e sobre a quantidade de trabalho realizado são coletadas como parte da execução do projeto e como entradas para o processo de relatório de desempenho.

#### 2. Realizar a garantia da qualidade

Aplicar as atividades de qualidade planejadas e sistemáticas para garantir que o projeto emprega todos os processos necessários para atender aos requisitos.

#### 3. Mobilizar a equipe do projeto

Confirmar a disponibilidade e obter os recursos humanos necessários para terminar o projeto.

#### 4. Desenvolver a equipe do projeto

Melhorar as competências e a interação de membros da equipe para aprimorar o desempenho do projeto.

É necessária uma mudança da cultura gerencial, com iniciativa para sustentabilidade através da realização de capacitação e treinamento.

#### 5. Gerenciar a equipe do projeto

Acompanhar o desempenho de membros da equipe, fornecer feedback, resolver problemas e coordenar mudanças para melhorar o desempenho do projeto.

#### 6. Distribuir informações

Estabelecer uma rede de informação e base de dados.

Colocar as informações relevantes à disposição dos *stakeholders* no projeto no momento oportuno, conforme planejado.

#### 7. Gerenciar expectativas das partes interessadas

Desenvolver um programa de informação e sensibilização dos *stakeholders*.

Gerenciar a comunicação a fim de satisfazer os requisitos dos *stakeholders* no projeto e resolver problemas com elas.

#### 8. Realizar aquisições

Este é o processo necessário para obter respostas - informações, cotações, licitações, ofertas ou propostas dos fornecedores, revisar ofertas, escolher e negociar até adjudicar um contrato com o fornecedor.

### **Fase IV: Monitoramento e Controle**

Durante esta fase é necessário desenvolver um programa de monitoramento e controle das atividades previstas e seus impactos sociais, econômicos e ambientais.

As principais ações previstas para a medição e monitoramento identificando possíveis ações corretivas são:

### 1. Monitorar e controlar o trabalho do projeto

Coletar, medir e disseminar informações sobre o desempenho, avaliar as medições e as tendências para efetuar melhorias no processo.

Inclui o monitoramento de riscos para garantir que sejam identificados no início, que o andamento seja relatado e que planos de risco estejam sendo executados.

O monitoramento inclui emissão de relatórios de andamento, medição do progresso e previsão.

### 2. Realizar o controle integrado de mudanças

Implantar instrumentos de controle de impactos e controlar os fatores que criam mudanças para garantir que essas mudanças sejam benéficas, determinar se elas ocorreram e gerenciar as aprovadas.

Esse processo é realizado durante todo o projeto, desde a iniciação até o seu encerramento.

### 3. Verificar o escopo

Formalizar a aceitação das entregas do projeto terminadas.

### 4. Controlar o escopo

Controlar as mudanças feitas no escopo do projeto.

### 5. Controlar o cronograma

Controlar as mudanças feitas no cronograma, atualização e manutenção da linha de base.

### 6. Controlar os custos

O processo de influenciar os fatores que criam as variações e controlar as mudanças no orçamento do projeto.

### 7. Realizar o controle da qualidade

Monitorar resultados específicos do projeto a fim de determinar se eles estão de acordo com os padrões relevantes de qualidade e identificar maneiras de eliminar as causas de um desempenho insatisfatório.

#### 8. Reportar o desempenho

Estruturar um programa de comunicação.

Coletar e distribuir informações sobre o desempenho. Isso inclui relatório de andamento, medição do progresso e previsão.

Entre as ferramentas de comunicação devem-se destacar:

- visitas, e-mail e cartas, contatos por telefone;
- reuniões periódicas com as lideranças locais;
- participação em eventos regionais para discussão do setor da pesca;
- instalação de postos de atendimento aos pescadores;
- painel de diálogo com *stakeholders*;
- participação em eventos regionais para discussão do setor da pesca;
- instalação de postos de atendimento aos pescadores; painel de diálogo com *stakeholders*;

#### 9. Monitorar e controlar riscos

Acompanhar os riscos identificados, monitorar os residuais, identificar novos riscos, executar planos de respostas a riscos e avaliar sua eficiência durante todo o ciclo de vida do projeto.

#### 10. Administrar as aquisições

Este é o processo necessário para gerenciar o contrato e a relação entre o comprador e o fornecedor, analisar e documentar o desempenho atual ou passado de um fornecedor e, quando adequado, gerenciar a relação contratual com o comprador externo do projeto.

### **Fase V: Enceramento**

Corresponde ao processo de integração, onde permite a finalização formal de todas as atividades de um projeto, ou de uma fase do mesmo.

É considerado uma boa prática de governança da sustentabilidade a elaboração de um documento para história do projeto, ou seja, um documento descritivo sobre o que de bom e ruim ocorreu no projeto, que junto com a toda documentação do projeto, sirva de base de conhecimento para próximos projetos.

As principais atividades previstas para a análise da evolução, reporte e divulgação dos resultados são:

1. Encerrar o projeto ou a fase

Finalizar todas as atividades em todos os grupos de processos para encerrar formalmente o projeto ou uma fase do projeto.

Reportar a todos os stakeholders relacionados os resultados de forma transparente.

2. Encerrar as aquisições

Terminar e liquidar cada contrato, inclusive a resolução de quaisquer itens em aberto, e encerrar cada contrato aplicável ao projeto ou a uma de suas fases.

### 6.3.3. Comparação entre a proposta e o já realizado no DISJB

Ao se comparar as fases do projeto DISJB com as etapas do modelo proposto evidenciam-se, mesmo hipoteticamente, os erros, ou o faltante no que toca à governança da sustentabilidade ao projeto do megaempreendimento. O projeto do DISJB ainda se encontra na fase de planejamento e o atraso na sua implementação é devido a problemas ocorridos na fase de iniciação. Desse modo, só é viável analisar as fases de iniciação (concluída) e de planejamento (em andamento), não sendo possível serem comparadas as demais fases com o modelo conceitual de governança da sustentabilidade. Ou seja, por ainda não terem se iniciado as fases de execução, de monitoramento e controle e de encerramento, elas estão fora do estudo.

Comparando-se o realizado e o preconizado em nosso modelo, percebe-se que a fase 1 – Iniciação do projeto DISJB está incompleta, sendo necessário identificar as necessidades de sustentabilidade do megaempreendimento já no termo de abertura do

projeto, na identificação dos *stakeholders*, na definição dos papéis e responsabilidades, na definição do comitê gestor e nos mecanismos de governança, e na definição das estratégias de gestão de *stakeholders* ao longo do ciclo de vida do projeto.

O mesmo acontece com a fase 2 – Planejamento do projeto DISJB. Esta precisa ser complementada através da identificação das opções estratégicas do megaempreendimento voltadas à governança da sustentabilidade. Tais opções incluem o desenvolvimento do plano de gerenciamento, a definição do escopo, a criação da estrutura analítica do projeto e o planejamento das comunicações.

#### 6.3.4. Modelo x EIA-RIMA: releitura do RIMA.

Do ponto de vista da governança da sustentabilidade, o projeto DISJB se encontra em fase de licenciamento. Isto faz com que a exemplificação do modelo se restrinja a uma leitura dos programas ambientais apresentados no RIMA do empreendimento.

As ações de gestão ambiental do DISJB serão balizadas pelo Marco Regulatório Ambiental (MRA), a ser consolidado com a criação do Condomínio Industrial. O MRA será parte integrante da Convenção Condominial constituindo-se em termo de compromisso ao qual terão que aderir todas as indústrias que vierem se instalar no Distrito.

Os Programas Ambientais apresentados no RIMA foram definidos para que as ações capazes de controlar, mitigar ou compensar os impactos negativos, bem como potencializar os impactos positivos gerados pela implantação e operação do empreendimento.

A seguir são apresentadas no Quadro 4, as ações de gestão previstas para o DISJB, abordadas em Planos e Programas, por sua vez divididos em Programas de Mitigação, Programas de Monitoramento e Programa de Compensação Ambiental.

É importante destacar que as ações descritas no RIMA representam o primeiro passo na gestão e planejamento. O conjunto de Programas propostos no RIMA configura um Sistema de Gestão Socioambiental do empreendimento.

Quadro 4: Programas Ambientais apresentados no RIMA

Sistema de Gestão Ambiental do DISJB		Fase	
		Instalação	Operação
Mitigação	Plano Ambiental de Construção:	X	
	Programa de Gerenciamento de Resíduos e efluentes	X	
	Programa de Supressão Vegetal e Resgate da Flora	X	
	Programa de Resgate e Manejo de Fauna Terrestre	X	
	Programa de Recuperação de Áreas Degradadas	X	X
	Programa de Controle de Transporte e Tráfego	X	
	Programa de Controle da Atividades de Dragagem	X	
	Programa de Mobilização, Capacitação e Desmobilização da Mão de Obra	X	
	Programa de Educação Ambiental de Trabalhadores	X	
	Programa de Desapropriação e Relocação da população ocupante das terras situadas na área do DISJB	X	X
	Programa de prospecção e resgate do patrimônio arqueológico		
	Programa de Educação Ambiental	X	X
	Programa de reposição vegetal e manejo da biodiversidade	X	X
	Programa de comunicação social e divulgação	X	X
	Programa de fortalecimento da agricultura familiar	X	X
Programa de gestão ambiental operacional		X	

	Programa de gestão de riscos		X
Monitoramento	Programa de monitoramento meteorológico e da qualidade do ar		X
	Programa de monitoramento de ruídos	X	X
	Programa de monitoramento dos ecossistemas aquáticos e aquíferos livres	X	X
	Programa de monitoramento de fauna aquática	X	X
	Programa de acompanhamento das comunidades vizinhas	X	X
Compensação Ambiental	Programa de fortalecimento de Unidades de Conservação	X	X
Inserção Regional	Programa de inserção regional	X	X

As falhas de comunicação, a falta de transparência e o pouco engajamento dos *stakeholders* vêm à luz já no relacionamento entre empreendedores e o MPRJ. Este último identificou: (i) informações conflitantes entre diferentes EIA do Complexo Industrial e Portuário do Açú; (ii) informações conflitantes no próprio EIA/RIMA das obras de Infraestrutura do DISJB; (iii) ausência análise efetiva dos impactos indiretos e seus efeitos sinérgicos e cumulativos; (iv) diagnóstico deficiente; (v) equívocos na identificação, avaliação e mitigação de diversos impactos (AGB, 2011).

Após as Audiências Públicas, realizadas em 01 e 02 de setembro de 2011, a partir de sua própria análise e do posicionamento do MPRJ, o INEA determinou a complementação do EIA, que foi apresentada ao MPRJ em dezembro de 2011. O processo de licenciamento se encontra em curso, ora em fase de análise final por parte do órgão ambiental competente, sem prejuízo da possibilidade de novas complementações (AGB, 2011).

À luz do modelo conceitual da governança da sustentabilidade, esse quadro só faz se agravar. As mesmas informações incompletas e não transparentes se refletem nos programas do RIMA. Tanto que à luz dos princípios norteadores e das premissas do modelo, não foi possível analisar tais programadas. Na tentativa de se buscar exemplos de aplicação do modelo, ao se analisar os programas, suas atividades e ações, percebeu-se que a maioria delas é ou foram elaboradas de forma bastante superficial. Mais ainda,



observa-se também que a documentação disponível é insuficiente e incompleta, visando, ao que parece, atender somente aos requisitos legais.

6.3.5. Os problemas apontados no EIA/RIMA e pelo MP teriam ocorrido se o modelo proposto tivesse sido adotado?

A polêmica em licenciamentos no setor do petróleo se repete em São João da Barra. Conforme parecer técnico da Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB, 2011), o estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) omite informações e se contradiz.

À luz do modelo conceitual, o projeto DISJB apresenta diversos problemas que deixam claro que os princípios de governança da sustentabilidade não estão presentes neste empreendimento. Duas consequências principais destes problemas são apontadas. Primeiro em relação aos *stakeholders* ilustrada na crescente mobilização dos proprietários rurais e da comunidade afetada. Segundo, os problemas em forma de ações efetivas do Ministério Público – MP contra o megaempreendimento.

No que se refere a fase 1, o termo de abertura do projeto, com a sua definição de escopo e identificação de premissas, está de acordo com o modelo conceitual. No projeto houve identificação dos *stakeholders*, entretanto, a compreensão de suas necessidades e objetivos, bem como a determinação dos impactos exercidos pelo projeto foram parcialmente contemplados. Isto ficou patente na falta de uma adequada política de desapropriação, gerando transtornos e insegurança nos *stakeholders*, proprietários de terras a serem adquiridas e/ou desapropriadas.

Quanto à definição dos papéis e responsabilidades, nem uma simples matriz de responsabilidades foi elaborada, gerando ações ora redundantes, ora ações simplesmente não contempladas. Isto ficou claro quando da desapropriação de terras. Esta era uma responsabilidade do Estado, mas muitas vezes realizadas pela incorporadora, a fim de não atrasar o cronograma executivo.

Embora esteja previsto a formação de um comitê gestor, este só será legalmente constituído quando o Distrito Industrial estiver formalmente instituído. Segundo o

modelo conceitual, isto é errado, pois a formação deste comitê é fundamental na redução dos conflitos de interesse quando entidades distintas trabalham juntas.

A falta de compreensão das necessidades, objetivos e impactos exercidos pelo projeto na identificação dos *stakeholders* influenciou negativamente a definição das estratégias de gestão de *stakeholders*. Na análise do projeto através do modelo conceitual não foi possível detectar nenhuma estratégia deste tipo. Como apresentado no modelo proposto, é importante criar condições adequadas para um bom relacionamento, instituindo um nível de equidade entre as partes. Decisões que envolvam investimentos, aplicação de recursos, estratégias de desenvolvimento e atividades de impacto, devem ser apresentadas com informações de qualidade e credibilidade, permitindo um amplo diálogo que crie condições de agregar valor. Há indícios de processos diferenciados na negociação com os proprietários de terra, o que já ocasionou bloqueios na estrada que dá acesso ao local da obra. Tal fato poderia não ter ocorrido se a empresa possuísse um plano de gerenciamento dos *stakeholders*.

Outra importante estratégia seria o impulso no desenvolvimento local com consequências socialmente favoráveis, empregando a população local diretamente e indiretamente. Porém, para que o crescimento ocorra de forma adequada é necessário antes o conhecimento das potencialidades de toda a região e investimento em educação.

A deficiente fase de iniciação do projeto teve impacto negativo na fase de planejamento. Como a fase de iniciação não contemplou os princípios norteadores da governança da sustentabilidade, é impossível planejar e desenvolver atividades para definição das opções estratégicas do projeto. Desse modo, nas atividades como planos de gerenciamento, definição de escopos, criação de estruturas analíticas do projeto e planejamento das comunicações não foram contempladas a governança (*stakeholders*), o desenvolvimento local e a sustentabilidade.

Estes erros e falhas nas duas fases iniciais do projeto refletem em problemas como os apontados pelo MP, deixando claro que a governança da sustentabilidade não é prioridade neste tipo de empreendimento. O MP investiga a forma como as desapropriações vêm sendo realizadas sem mandado de emissão de posse (O GLOBO,

2011). As desapropriações só são regulares quando há ordem judicial expedida por um Juiz de Direito.

Para acelerar o processo, a incorporadora do megaempreendimento adquiriu propriedades em situação irregular. Como forma de se resguardar a incorporadora depositou o total gasto nestas aquisições em juízo, e somente após a regularização da documentação ela buscará ressarcimento pelo Estado do Rio de Janeiro. O MPF criticou a falta de discussão com a sociedade e a forma como as desapropriações estão sendo feitas, tanto que abriu um procedimento administrativo para investigar o caso. Além disso, o MP questiona a legalidade de dar a administração de um porto a uma empresa privada sem que seja realizada licitação (ANDRADE, 2012).

Os resultados das ações do MP geraram processos na Justiça Federal (AGB, 2011). A consequência é a extensão nos prazos de implementação do projeto, percebidos em forma de atrasos do cronograma físico, na perda da imagem, no comprometimento da marca, além dos prejuízos econômico-financeiros (aumento de custos e atraso nas receitas). Tal constatação, por si só, só faz reforçar a importância e aplicabilidade do modelo de governança da sustentabilidade, como instrumento de maior efetividade, não só para licenciamentos, como também para a governança da sustentabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política portuária no País é bem clara com relação aos portos organizados, mas bem menos a terminais privados. Neste último caso, ela carece de definições e responsabilidades quanto à Governança da Sustentabilidade. Assim, torna-se importante definir junto aos órgãos competentes como deverá se estruturar essa governança, de modo que as questões ambientais e sociais não se limitem aos licenciamentos, mas façam parte dos procedimentos rotineiros deste tipo de empreendimento.

Um caso muito atual e relevante é a construção do Complexo Industrial Portuário do Açú. Devido a sua localização estratégica para o mercado do petróleo, este coloca São João da Barra de volta ao centro das atenções econômicas da região nordeste-fluminense. O porto teve sua área arrematada pelo grupo EBX há mais de quatro anos. Depois de muitas negociações, mudanças no Plano Diretor de São João da Barra e redução da área permitida para construção, está agora em fase de construção e gerando entusiasmo e temor em diversas esferas da sociedade. Hoje o município tem 32.090 habitantes. A estimativa de geração de empregos diretos pelo projeto segundo a LLX, empresa do Grupo EBX, é de 50 mil empregos. O Complexo Industrial ainda prevê atração de investimentos de US\$ 40 bilhões. A previsão até o momento é que a operação do Superporto do Açú seja iniciada em 2013.

O presente trabalho teve como objetivo geral estabelecer conexões entre a governança da sustentabilidade e áreas de megaempreendimentos como SJB, de modo a contribuir para o sucesso social, econômico e ambiental destes. Foi elaborado um modelo abrangente e genérico, que sintetiza as principais ações de Governança da Sustentabilidade possíveis de serem desenvolvidas em qualquer megaempreendimento. Uma hipótese central é que Governança da Sustentabilidade deve-se dar na gestão de projetos. Com este modelo, deseja-se identificar iniciativas ou direcionamentos para o desenvolvimento de empreendimentos mais sustentáveis no Brasil e que, conseqüentemente, apoiem a competitividade dos setores exportadores brasileiros no contexto global.

Ao se ler todo o projeto DISJB à luz do modelo proposto, percebeu-se que a questão da sustentabilidade não deixou de ser considerada no projeto conceitual do distrito industrial. Entretanto, tal consideração teve fins quase que exclusivamente legais e formais, especificamente de licenciamento. Em momento algum foi vislumbrado um passo mais além, em direção à própria sustentabilidade e sua forma de governo.

De uma forma geral, notou-se que as premissas dos princípios norteadores do modelo que propomos não foram contempladas.

- Governança – não se identificou nem o empoderamento, nem o engajamento dos *stakeholders*, nem se achou evidências de interação entre os diversos atores institucionais.
- Desenvolvimento local sustentável – não ocorreram ações no sentido de possibilitar comunidades mais sustentáveis, tampouco uma nova dinâmica econômica integrada de base local.
- Sustentabilidade – há uma clara falta de estratégias que permitam equilíbrio das dimensões econômicas, sociais e ambientais. Não há promoção de crescimento socioeconômico alinhado a uma menor degradação do meio ambiente.

Assim, a resposta à questão deste estudo – até que ponto a prática de Governança da sustentabilidade ocorre em megaempreendimentos? – é: a menos que se utilize um modelo como o similar ao aqui proposto, a Governança da Sustentabilidade não ocorrerá em megaempreendimentos. Ela proporciona um diferencial na agilidade do processo, uma vez que a tomada de decisão compromete os atores institucionais como agentes do desenvolvimento local.

Com no auxílio do modelo proposto, poderão ser estabelecidos e acompanhados indicadores de governança para Complexos Industriais de maior porte. Tais indicadores de desempenho poderão somar-se aos já utilizados pelos órgãos competentes para avaliar o desempenho dos portos brasileiros assim como para toda a cadeia do complexo industrial em que o porto está inserido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAE, 2009, **Avaliação Ambiental Estratégica Complexo Industrial e Portuário do Açu**, Arcadis Tetraplan. São Paulo, v. 1.

ABRAMOVAY, R., 1999, **Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Relatório de pesquisa, IPEA, Projeto BRA/97/013, São Paulo.

ABRAMOVAY, R. 2011, **Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial**.

Disponível em: <[www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos\\_cientificos.htm](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos.htm)>.

Acesso em: novembro de 2011.

ACSELROD, H., 2002, **Território e Poder - a política das escalas**. In: Tania Fisher. (Org.). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais - marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, v. 1, p. 33-44.

AGEVAP, 2007, **Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – Plano de Recursos Hídricos Consolidado Resumo**. Rio de Janeiro.

AKABANE, G. K.; GONÇALVES, M. A. e SILVA, T. R., 2008, **A importância do modelo de autoridade portuária como opção no planejamento logístico: uma pesquisa exploratória**. In: VIEIRA, G. B. B.; SANTOS, C. H. S. (org.). *Logística e gestão portuária: uma visão ibero-americana*. Caxias do Sul: Educs, p. 49-61.

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

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

ARAÚJO JUNIOR, de J. P., 2008, **Análise de Stakeholders: um estudo exploratório**, Revista eletrônica de educação e tecnologia do SENAI SP, v. 2, n. 4.

BAENINGER, R. e GONÇALVES, R. de P., 2000, **Novas espacialidades no processo de urbanização: a Região Metropolitana de Campinas**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais XII, Disponível em:

< [www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt11\\_3.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt11_3.pdf)>.

Acesso em: fevereiro 2011.

BANDEIRA, P., 1999, **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. In: Texto para Discussão, n. 630. Brasília: IPEA.

BAUDOUIN, T., 1999, **A cidade portuária na mundialização**. In: COCCO, G. et al., Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M. (coord.), 2000, **Ciência e Tecnologia para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Consórcio CDS/ UNB/ Abipti.

CALDAS, E.; MARTINS, R., 2004, **Visões do Desenvolvimento Local: uma análise de experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Anais do I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD);

Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/55.pdf>> Acesso em: março de 2011.

CAMARGO, A., 2003, **Governança para o século 21**. In: TRIGUEIRO, A. Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante.

CANO, W. e BRANDÃO, C. A. (coords.), 2002, **A região metropolitana de Campinas: Urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. v. 1. Campinas: Editora Unicamp.

CARAMELO, J.; CORREIA, J. A., 2004, **Políticas e figuras do local: Contributos para a construção de um cosmopolitismo comunitário**. Cadernos do ICE, 7. Universidade do Porto. Porto.

Disponível em: <[http://www.fpce.up.pt/ciie/jacorreia\\_ICE-7.pdf](http://www.fpce.up.pt/ciie/jacorreia_ICE-7.pdf)>. Acesso em: abril de 2011.

CARDOSO J., WALTER F., 2009, **A inteligência competitiva aplicada nas organizações do conhecimento como modelo de inteligência empresarial estratégica para implementação e gestão de novos negócios**. Tese de Doutorado. UFSC. Florianópolis.

ONU - Organização das Nações Unidas, 2002, Carta da Terra.

CASTELLS, M, 1999, **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. v. 1: A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra

CAVALCANTI, C. (org.), 2003, **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez.

CHIAVENATO, I., 1999, **Gestão de Pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Campus: Rio de Janeiro.

CIRM – COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR, 1998, **Agenda ambiental portuária**. Brasília.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, **Nosso futuro comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

COCCO, G. e SILVA, G. (org.), 1999, **Cidades e Portos. Os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A Editora.

COELHO, V. S. e FAVARETO, A., 2006, **Participação e desenvolvimento – analisando as condições sociais de um ideal normativo**. Seminário Políticas Públicas, Participação Social e Desenvolvimento Territorial. Faculdade de Economia e Administração da USP. São Paulo.

CONAMA. **Resolução N°303 de 20/04/2002**. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Resolução N° 237 de 19/12/1997**. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Resolução N° 001 de 23/01/1986** Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981.



CONTI, J. M. O., 2000, **A modernização dos portos no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.

CUNHA, I. A. da., 2006, **Fronteiras da gestão: os conflitos ambientais das atividades portuárias**. Revista Administração Pública, v.40, n.6, pp. 1019-1040.

ESPO Conference - The European Seaports Conference, 2008, **Governing 21st Century Ports**, Hamburg.

FIOCRUZ, 2011, **Fragilidade no processo de licenciamento ambiental do Complexo Portuário de Açu coloca em risco comunidades de 32 municípios dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro**. Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil.

FRANCO, A. de., 2000, **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. 2.ed. Brasília: Instituto de Política/Millennium.

FRANKEL, E. G., 1989, **Strategic planning applied to shipping and ports**. Maritime Policy and Management, n. 16, p. 123-132.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L., 1983, **Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance**. California Management Review.

Freeman, R.E., 2004. **A Stakeholder Theory of Modern Corporations**, Ethical Theory and Business, 7 ed.

FRÉMONT, A., 2005, **Les réseaux maritimes conteneurisés: épine dorsal de La mondialisation**. Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, Saint-Dié.

FREMONT, A., 2007, **Global maritime networks: The case of Maersk**. Journal of Transport Geography, v.15, pp. 431–442.

Friedman, A.L. e Miles, S.,2006, **Stakeholders: Theory and Practice**, Oxford University Press.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P., 2002, **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, a. 53, n. 4.

GATE, 2011, **Parecer Técnico N. 130/2011**. Grupo de Apoio Técnico Especializado. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

GIL, A. C., 1995, **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas.

GRANADA, J. V., 2005, **Ciudades puerto em la economia globalizada: la arquitectura organizacional de los fluxos portuários. Divisionés de recursos naturales e infraestructura**. CEPAL, Santiago de Chile.

GOODWIN, M., 1998, **The Governance of Rural areas: some emerging research issues and agendas**, Journal of Rural Studies, v. 14, n 1, pp. 5 – 12.

HARVEY, D., 1989, **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola.

HEAVER, T. D.; MEERSMAN, H.; MOGLIA, F. e van de VOORDE, E., 2000, **Do mergers and alliances influence European shipping and port competition?** Maritime Policy and Management, n. 27, pp. 363-373.

HEINRICH, M., 1999, **Port of Hamburg**, World Ports Development, p.16

IBGE. 2006, **Censo Agropecuário 2006**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro.

IBGE. **IBGE Cidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>

KAGEYAMA, Â. (coord.), 1990, **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. In: DELGADO, Guilherme Costa, et al. (orgs). Agricultura e Políticas Públicas. IPEA.

Kury, K.A.; Rezende, C.E. e Pedlowiski, M.A., 2010, **O entendimento da população de São João da Barra sobre a influência do mega-empreendimento do complexo portuário e industrial do Açú em seu cotidiano**. In: V encontro Nacional da Anppas, Florianópolis, pp: 1-17.

KRUGMAN, P., 1991, **Geography and Trade**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

LACERDA, S. M.S., 2004, **Navegação e Portos no Transporte de Contêineres**. Revista Do Bndes, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, pp. 215-243.

LAPA, T. A., 2005, **Cidade Portuária: integrando espaços, estruturas e interesses numa perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável**. In: Congresso para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, São Carlos - SP.

LEI FEDERAL 11.428 de 22/12/2006 (Lei da Mata Atlântica)

LEI FEDERAL 6.938 de 31/08/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)

LEI FEDERAL 9.985 de 18/07/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação)

LEVY, E., 2002, **Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União**. In: CACCIA-BAVA, PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.) Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Pólis.

LITTLE, P., 2001, **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: Editora Garamond.

MACKINNON, D., 2002, **Rural governance and local involvement: assessing state – community relations in the Scottish Highlands**. Journal of Rural Studies, n 18, pp. 307-324.

MARICATO, E., 2000, **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes.

Masiero, S. A., 2007, **Questões e reflexões envoltas na relação entre desenvolvimento regional e estruturas portuárias**. Monografia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina.

MEYER, H., 1999, **City and Port – Transformation of Port Cities: London, Barcelona, New York, Rotterdam**. Utrecht: International Books.

MIGUEL, L. F., 2005, **Impasses da accountability: dielmas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, n 25, pp: 25-38.

MITCHEL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J., 1997, **Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts**. Academy of Management Review, v. 22, n. 4, pp. 853-886.

MONIÉ, F., 2003, **Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Rio de Janeiro**, In: MONIÉ, F e GERALDO, S. (Orgs.) A mobilização produtiva dos territórios. DP&A: Rio de Janeiro.

MONIÉ, F; e VIDAL, S. M. Do S. C., 2006, **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva**, Revista Administração Pública, v.40 n. 6, Rio de Janeiro.

MORAES, A. C. R., 1999, **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Hucitec, Edusp.

MULS, L. M., 2008, **Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais**. Economia, Brasília (DF), v. 9, n. 1, pp.1-21.

NOTTEBOOM, T. & WINKELMANS, W., 2001, **Reassessing public sector involvement in European seaports**. International Journal of Maritime Economics, n. 3, pp. 242-259.

OLIVEIRA, F., 2002, **Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?** In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis.

ORTEGA, A. C., 1998, **A relação rural-urbana na nova forma de governança estabelecida pelos Comitês de Bacias Hidrográficas: o caso da bacia hidrográfica do Rio Paranaíba**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXVI, Poços de Caldas. Brasília: SOBER, v. II. p. 577-587.

PEYRELONGUE, C. M. & MARTÍNEZ, M. A. M., 2001, **Tendências recientes en el Transporte marítimo Internacional y su impacto em los puertos mexicanos**. Instituto Mexicano Del transport.

PIRES, B. de O.; PEDLOWSKI, M. A., 2009, **Impactos socioambientais de mega-empresamentos: o caso do complexo portuário da Barra do Açu/RJ**. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, UFRJ, Rio de Janeiro.

PRADO JÚNIOR, C., 2000, **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense.

QUANTIN, P., 2003, **Institutions et Governance**. Perspective Sud, Ministère des Affaires Étrangères, pp. 283-291,

Disponível em:

<[http://perspectivessud.sciencespobordeaux.fr/presentationVolume/cean\\_v2.html#anc eDebut](http://perspectivessud.sciencespobordeaux.fr/presentationVolume/cean_v2.html#anc eDebut) > Acesso em: maio de 2010.

RIMA, 2010, **Linha de Transmissão 345 kV Porto do Açú Campos**. Relatório de Impacto Ambiental. Conestoga-Rovers e Associados.

\_\_\_\_. **Pátio Logístico e Operações Portuárias do Açú**, 2010, Relatório de Impacto Ambiental. Ecologus Engenharia Consultiva.

\_\_\_\_. **Usina Termoelétrica Porto do Açú UTE II**, 2010, Relatório de Impacto Ambiental. Conestoga- Rovers e Associados.

\_\_\_\_. **Unidade de Construção Naval do Açú**, 2010, Relatório de Impacto Ambiental. Ecologus Engenharia Consultiva.

\_\_\_\_. **Usina Termoelétrica Porto do Açú Energia S/A UTE I**, 2008, Relatório de Impacto Ambiental. Conestoga-Rovers e Associados.

\_\_\_\_. **Infraestrutura do Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB)**, 2011, Relatório de Impacto Ambiental. Ecologus Engenharia Consultiva.

RODRIGUE, J. P., 2006, **Transport and Globalization in R. Robertson and J.A. Schulte (eds) Encyclopedia of Globalization**, Londres: Rutledge.

ROMANZINI, D., 2009, **Cidade, Porto e Planejamento: Garuva, Cidade Passagem**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Universidade Federal de Santa Catarina.

SACHS, I., 1993, **Estratégias de Transição para do século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo.

SANTANA, J. S.; GUEDES, C. A. M. e VILLELA, L. E., 2011, **Desenvolvimento territorial sustentável e desafios postos por megaempreendimentos: o caso do**

**município de Itaguaí - RJ**, v. 9, n. 3, pp. 846-867. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300009>.

SEASSARO, L., 1999, **O sistema portuário italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade**. In: COCCO, G.; SILVA, G. (Orgs.). Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES & INSTITUTO MEXICANO DEL TRANSPORTE, 2001, **Tendencias recientes en El transporte marítimo internacional y su impacto em los puertos mexicanos**. Técnica N. 162, Sanfandila, Qro.

SLACK, B., 2001, **Globalization in Maritime transportation**. Fondazione Eni Enrico Mattei (mimeo).

SOUZA FILHO, J. R. de., 2000, **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. Porto Alegre (RS).

Disponível em: <<http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/desenvreg.html>>. Acesso em: dezembro de 2011.

SUYKENS, F. & van de VOORDE, E., 1998, **A quarter of a century of port management in Europe: objectives and tools**. Maritime Policy and Management, n. 25, pp. 251-261.

TAPIA, J. R. B., 2005, **Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n 01, pp. 132-139.

TENÓRIO, F.G., 2002, **Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, pp. 8-11. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0044562.pdf>> Acesso em: maio de 2011.

TENÓRIO, F.G. (Org), 2007, **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Ijuí: Unijuí.

ULRICH, DAVE. (2003), **Os Campeões de Recursos Humanos: Inovando para obter os melhores resultados**. 8 ed., São Paulo: Futura

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development., 1993, **Strategic Planning for Port Authorities**. United Nations: Geneva.

VAINER, C. B., 2001, **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?**, Cadernos IPPUR. Ano XV, n. 2. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR.

van de VOORDE, E. & WINKELMANS, W., 2002, **A general introduction to port competition and management**. In: Port competitiveness: an economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports. Antwerpen, De Boeck, pp. 1-16.

VEIGA. J. E. da., 2006, **Vicissitudes da governança cidadã**. Seminário Internacional Territórios Rurais em Movimento, pp. 23-26, Santiago do Chile.

VELTZ, P., 1996, **Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago**. Barcelona: Editora Ariel.

ZEE-RJ, 2008, **Relatório da Etapa IV**. Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

ZEE-RJ, 2008, **Relatório da Etapa V**. Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

WINKELMANS, W., 2008, **One day conference on current trends and practices in the organisation, operation and management of ports and port terminals**. Institute of Transport and Maritime Management Antwerp. University of Antwerp. Thessaloniki, Greece. Disponível em:

[www.hermes.civil.auth.gr/pgtransport/docs/Winkelmans\\_PORT\\_GOVERNANCE\\_and\\_SRM\\_2008.pdf](http://www.hermes.civil.auth.gr/pgtransport/docs/Winkelmans_PORT_GOVERNANCE_and_SRM_2008.pdf). Acesso em: novembro de 2010.

SEP/PR – Secretaria de Portos da Presidência da República. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/sistema-portuario-nacional>. Acesso em: outubro de 2011.

PNUD, 1998, **UNDP and Governance: Experiences and Lessons learned Management Development and Governance Division**, Lessons-Learned n. 1.

UNESCAP/UNDP/ADB, 2007, **Access to basic services for the poor. The importance of good governance**. Asia-Pacific MDGStudy Series 2007.