

# Revitalização e modernização de áreas portuárias. Integração e harmonização de políticas

## Revitalisation and Modernisation of Port Areas. Policy Integration and Cohesion

Antonio Maurício Ferreira Netto

O desenvolvimento sustentável almejado, ao contrário de um estado fixo de harmonia, trata-se de um complexo processo de mudanças, que busca maior integração entre diferentes setores. Os resultados são diferentes formatos e dimensões, oriundos de fatores históricos e realidades distintas.

Especificamente, o tratamento da sustentabilidade de forma mais abrangente (quando se adota um pensamento transdisciplinar e busca-se, de forma integrada, o desenvolvimento de novos conceitos, métodos e instrumentos) persegue como resultado a sinergia das dimensões do desenvolvimento sustentável e não a soma de cada uma.

Esta ação demanda um esforço de harmonização de políticas, planos e ações dos diversos atores municipais, estaduais e federais, buscando a maior integração do porto com a área urbana, com isto reduzindo as externalidades negativas recíprocas, tanto as provenientes da operação portuária quanto as das áreas urbanas lindeiras. Quando se adota a expressão “harmonização de políticas” está sendo refletida uma proposta de trabalho que consiste em ouvir sempre os diversos segmentos e instâncias envolvidas, em negociar avanços, em ajustar práticas, de forma que o resultado expresso na política e nas ações dela decorrentes seja o retrato do maior número de proposições consolidadas num mesmo instrumento.

Essa forma de trabalhar contempla a diversidade, a discussão, a negociação, buscando um resultado firme, transparente, direto na conquista dos objetivos, que, enfim, buscam o atendimento público. As questões de revitalização e modernização dos portos envolvem a harmonização de interesses de um grande número de segmentos e de políticas públicas. Apesar dessa complexidade, exigem-se e adotam-se soluções urgentes e corajosas.

### 1. Revitalização e modernização portuária

Com 8,5 mil quilômetros de costa, o Brasil experimentou um natural processo de implantação e expansão das suas cidades nas áreas costeiras; os portos foram – e são, portanto, um instrumento indutor de desenvolvimento do país e de ocupação do território nacional. No século XVI, com o incremento das trocas comerciais em nível mundial e a conseqüente expansão colonial européia, os portos marítimos brasileiros foram criados para, também ocupar lugar neste cenário agora global. Assim, também, na atualidade, os portos assumem papel fundamental na expansão do comércio internacional, pois é por meio dos portos que sai e chega a maior parte das mercadorias que circulam pelo mundo. No Brasil, 90% das mercadorias importadas e exportadas passam pelos portos do país. Por esta razão é que, para atender ao desejo de consolidar e expandir seu setor exportador, o país necessita da modernização da atividade portuária.

Desired sustainable development, in contrast to a permanent state of harmony, is a complex process of changes that seeks to attain a greater degree of integration between the sectors concerned. The results are different formats and dimensions that are a consequence of different historical factors and realities.

To be specific, the aim of treating sustainability more comprehensively (when an interdisciplinary approach is applied and one seeks in an all-encompassing way, to develop new concepts, methods and tools), is to find a synergy of the dimensions of sustainable development rather than the sum total of each one.

Such actions require an effort to harmonise the policies, planning and activities of the different authorities that play their parts on a municipal, state and federal level, with a view to achieving greater integration between the port and urban zones, thereby reducing to a minimum the negative

impacts on both areas, not only those resulting from port operations but also those arising from activities in the surrounding urban areas.

This way of working includes diversity, discussion and negotiation, in search of sound and transparent results, aimed at achieving the objectives, which a public service seeks to provide.

Revitalising and modernising ports involves reconciling the interests of a large number of segments and different public policies. Urgent and courageous solutions are required and have to be taken to cope with highly complex situations.

### 1. Port revitalization and modernization

With its 6.5 thousand kilometres of coastline, Brazil went through a natural process in which its cities were founded and expanded in the coastal zones; as a result, the ports were – and are – a key factor and driving force in Brazil's development and occupation of the land. In the 16th Century, when there was an upsurge in trade and

A modernização não envolve apenas as obras de ampliação, a introdução de novas tecnologias e a atualização de equipamentos, mas engloba também as questões ambientais, do trabalho, de saúde, a revitalização das áreas portuárias para o melhoramento da relação entre porto e cidade e novas formas de gestão e administração dos serviços portuários que venham resultar em maior qualidade, eficiência, produtividade e redução de custos. É nesta direção que se busca atuar em várias frentes, para que, juntamente com as obras estratégicas do setor, possa garantir maior competitividade à atividade portuária, respeito ao meio ambiente portuário e urbano e à população dos municípios portuários.

**2.1 Principais Impactos do Porto e operação portuária no Município**

Grande parte dos portos brasileiros está localizada em áreas urbanas com infraestrutura viária consolidada, sendo que, entre estes, muitos estão localizados em centros urbanos históricos ou em áreas de caráter de preservação histórica, algumas com edificações preservadas. A expansão da atividade portuária não vinha sendo, nas ultimas décadas, acompanhada por uma evolução da infraestrutura viária, causando um impacto significativo na saturação do sistema rodoviário e viário do município.

Tal situação, somada ao volume de carga dos veículos, condiciona um comprometimento freqüente da qualidade de pavimentação das vias (na sua maioria projetadas e construídas sem preocupação em descaracterizar e seccionar a área urbana) por onde circulam os caminhões, gerando riscos de acidentes à comunidade, externalidades ambientais negativas e um grande volume de despesa de manutenção. Encontram-se também em alguns portos áreas abandonadas,

Fig. 1 Porto de Salvador-BA – armazéns - cenário atual  
Porto de Salvador – BA – warehouses – current cenário

Fig. 2 Porto de Salvador-BA – armazéns - cenário futuro  
Porto de Salvador – BA – warehouses – future cenário



commercial exchange throughout the world that led to Europe’s colonial expansion, the seaports of Brazilian also came to occupy their place in this new global scenario.

At the present time, ports also play a basic role in the expansion of international trade, because most of the goods that are in transit around the world depart from and arrive at ports. Approximately 90% of the goods that Brazil imports and exports pass through the country’s ports. In view of this, if the export sector is to be consolidated and expanded, the country must first modernise its ports and their activity.

Modernisation not only involves enlargement works, the implementation of new technologies and updating equipment, but also the need to take into account environmental, occupational and health questions, as well as to revitalise port areas so that the relationship between the ports and their cities can be improved; this also requires the

introduction of new ways of managing and administering the port services, which will lead to better quality, improved efficiency, greater productivity and cost reduction.

In this sense action has to be taken on different fronts, so that together with the strategic works in the sector, it will be possible to guarantee that port activity is more competitive and that both port environments and urban zones are treated in an environmentally friendly way, so that the inhabitants of port towns and cities can have a better quality of life.

**2.1 Main impact of ports and port operations on their towns and cities**

Most Brazilian ports lie in urban areas with long-established road structures, and many of them are likewise located in urban centres of great historic interest or other zones where national heritage has to be preserved and there are many listed buildings.

Fig. 1

Fig. 2

algumas dentro de áreas centrais das cidades, com edificações que não são mais utilizadas na operação portuária, oferecendo risco de segurança para os trabalhadores e para a população.

Por outro lado, o porto sofre também com a falta de planejamento do município, o que acaba acarretando impactos negativos sobre sua área, tais como: a ocupação irregular dentro da área ou contígua à área do porto, restringindo possibilidades de expansão; a inexistência de área para implantação de sistema viário em dimensão e forma adequada para atender à demanda de circulação, entrada e saída, de caminhões no porto com o menor impacto possível para a população e, ainda, a contaminação dos canais, bacias e estuários derivada de efluentes industriais, domésticos (esgotos) e resíduos sólidos. A mitigação destes impactos demanda um esforço de harmonização de políticas, planos e ações dos diversos atores municipais, estaduais e federais, buscando a maior integração do porto com a área urbana.

## 2.2 Relação Porto e Cidade

Não se pode pensar na relação do porto com a cidade sem que se leve em conta o ambiente de choque social, ambiental e histórico cultural. Na falta de integração no planejamento, gestão e operação das políticas urbanas e portuárias, sofrem o porto, a cidade e a população. Os impactos negativos que ainda são provocados pelos portos na vida das cidades convivem, porém, com a pujança das receitas representadas pela atividade portuária, vital para o equilíbrio econômico desses municípios. Essa dicotomia será superada, tanto pela diminuição das externalidades negativas provocadas pela atividade dos portos, quanto pela adoção de princípios que integrem políticas urbanas e portuárias.

Fig. 3 Porto de Natal - RN - Terminal de Passageiros - cenário atual  
Porto de Natal - RN - Passenger Terminal and current scenario



In recent decades, the road infrastructure has failed to keep pace with the expansion in port activity, and this has had a major impact on the system, bringing about congestion of the road network and the streets in the towns and cities.

This situation, coupled with an increase in the volumes carried by the vehicles concerned, has had an adverse effect on the quality of road surfaces (most of which were planned and constructed without showing any concern about leaving the urban area characterless and cut into sections) in the areas that have to withstand the weight of large numbers of lorries, exposing the local communities to an increase in the risk of accidents, negative environmental impact and higher maintenance expenses. Many ports also contain zones that have been abandoned, often in or close to the city centre, as buildings have become obsolete and no longer

used in port operations. Such areas often pose a threat to safety where workers and the general public are concerned.

Furthermore, ports have also been adversely affected by a lack of town planning, which has also had negative impacts on the area, such as: irregular occupation of the land in and around the port, limiting the potential for expansion; unavailability of zones for constructing a road infrastructure whose layout and size is able to cater for the traffic flow and the number of lorries entering and leaving the port; this means that it is not possible to ensure that such activities have as little impact as possible on the local inhabitants or to guarantee that the rivers, channels and estuaries are not polluted by industrial effluent, domestic waste (sewage) and solid waste.

If such negative impacts are to be reduced to a

Deve-se trabalhar no sentido de enfrentar e diminuir os impactos que contribuem para a piora das condições de convivência urbana originados na atividade dos portos, como, por exemplo, a má utilização das vias, disputadas entre o tráfego urbano e o portuário; os estacionamentos irregulares dos veículos de carga; a degradação de áreas urbanas ocupadas por armazéns, comércio ou indústrias voltados às atividades portuárias, porém sem trato estético e com carência de manutenção de suas instalações; o abandono da paisagem marítima na zona do porto, impossibilitando que a população usufrua os espaços do porto para atividades de lazer, turismo e cultura, entre outras.

Relacionadas às políticas urbanas e estaduais, porém, as legislações de uso do solo e outros instrumentos urbanísticos, como as políticas de saneamento, de trânsito e transportes urbanos, de adequação dos investimentos na infraestrutura das vias, são dissociadas das necessidades do negócio portuário, que levam ao aumento nos custos finais das mercadorias que passam pelos portos.

Diferentemente de grande parte dos municípios portuários brasileiros, algumas cidades portuárias européias e americanas promoveram a integração de suas políticas portuárias e urbanas e a revitalização de seus espaços portuários sem atividades operacionais e dos ambientes urbanos em estado de degra-



Fig. 4

minimum, a great effort must be made by all the authorities involved at a State, federal and local level to bring their policies and plans into line with each other and to coordinate their activities, all with a view to ensuring that ports are integrated into the urban fabric in the best possible way.

### 2.2 Port and city relations

It is not possible to consider the relations between ports and their cities without taking into account the social, environmental and historic cultural impact. If the planning, management and implementation of the urban and port policies are not integrated, the port, the city and the inhabitants will all suffer as a result.

The negative impacts that are still caused by the ports and that affect life in the cities coexist, with the efforts of the remedies brought about by the port activity, essential for providing those towns and cities with an economic balance. That dichotomy will be overcome not only by reducing the negative effects of port activity, but also by adopting principles that integrate urban and port policies.

It is necessary to work towards reducing the impacts that lead to a worsening of the urban conditions of coexistence stemming from port activities, such as

for example, an incorrect utilisation of the roads, conflicts between urban traffic and port traffic; haulage vehicles being parked in places where they cause an obstruction; the deterioration of urban zones that are taken up by warehouses, trade or industries associated with port activities, which are abandoned and whose installations are neglected; or allowing the maritime landscape in the port area to become run down and dilapidated, rendering it impossible for the inhabitants to make use of these port zones for recreational and leisure activities, or for these areas to attract tourism or be given over to cultural activities, amongst other possibilities.

As the urban and state policies are closely associated with land use legislation and other legal urban-planning instruments, such as sanitation, traffic and urban transport policies, allocating investment to road infrastructure, they are dissociated from the requirements of port business, which lead to an increase in the final cost of the goods that pass through the ports.

In contrast to many of Brazil's port cities, some port cities in Europe and America encouraged the integration of their port and urban policies and the revitalisation of their port zones that were no longer

Fig. 4 Porto de Natal - RN – Terminal de Passageiros – cenário futuro  
Porto de Natal - RN - Passenger Terminal and future scenario

dação física e funcional. Essas cidades pretenderam propiciar a apropriação desses benefícios pela população local e gerar oportunidades no desenvolvimento turístico e econômico da região, além do desenvolvimento dos negócios portuários e a maximização das operações portuárias, objetivos nem sempre alcançados na sua totalidade.

O processo de readequação de áreas portuárias para sua integração à cidade depende da formulação de políticas públicas e da avaliação das especificidades locais, portuárias ou urbanas. Para tanto, é necessário definir conceitos fundamentais que orientem o elenco de medidas e ações públicas. Alguns fundamentos conceituais têm dado suporte às ações de intervenção associadas à preservação patrimonial de centros históricos no Brasil. A noção de revitalização, utilizada genericamente por agentes públicos na condução de ações de recuperação de áreas urbanas degradadas, está sendo incorporada à política nacional de readequação de áreas portuárias em áreas urbanas com múltiplas finalidades.

Assim, na perspectiva da política a Revitalização de Áreas Portuárias é primeiramente o aproveitamento de um espaço ou instalação portuária degradada e sem atividade operacional, alterando sua função original e atribuindo-lhe um novo uso. Caracteriza-se pelo respeito às condições históricas, sociais, culturais e urbanas do porto e da cidade, na qual a área a ser revitalizada reafirma-se na sua condição urbana num contexto portuário. (Fig. 1, Fig. 2)



Fig. 5 Porto de Fortaleza-CE Terminal de Passageiros – cenário futuro  
Porto de Fortaleza - CE - Passenger Terminal and future scenario

are in the port or urban zones. Therefore, there is a pressing need to define basic concepts for guidance purposes when drawing up the list of actions to be taken. Certain conceptual foundations have lent their support to activities involving the conservation of Brazil's historic heritage. The idea of revitalisation, used in its most general sense by public bodies when referring to actions that involve the recovery of deteriorated urban areas, is being incorporated into the national policy of making changes to port zones in urban areas so they can be put to different uses.

operational and the urban environments that were in a state of physical and functional deterioration. Such cities endeavoured to enable these assets to be made available to the local inhabitants and to create opportunities for economic development and tourism in the region, as well as developing port business and maximising port operations. However, they have not always been entirely successfully in fully achieving these aims.

Public policies have to be drawn up before port areas can be readapted with a view to their integration into their cities, and this means that local peculiarities have to be assessed, whether these

Therefore, the Port Zone Revitalisation policy essentially revolves around making use of a port zone that has deteriorated or a port facility that is dilapidated and is no longer operational and giving it a new function that is different from its original one. Revitalisation is characterised by its respect for the historical, social, cultural and urban conditions inherent to both the port and city concerned, and the area to be revitalised reasserts itself in its urban condition but within a port context. (Fig. 1, Fig. 2)

In view of the aforementioned, port zone revitalisation projects have to:

Neste sentido, a implantação dos projetos de revitalização de áreas portuárias devem:

- garantir as condições operacionais do porto, por meio dos acessos terrestre e aquaviário adequados, de forma a maximizar a eficiência portuária;
- garantir que os novos empreendimentos tenham uma inserção local e regional com o mínimo de externalidades negativas para o porto e para a cidade;
- garantir retorno financeiro ao porto, que deverá ser aplicado nas atividades portuárias;
- promover a possibilidade de a população usufruir da paisagem marítima e dos espaços revitalizados do porto, em atividades de lazer, turismo, esportivas, culturais, entre outras e
- gerar oportunidades no desenvolvimento turístico e econômico da região, além do desenvolvimento dos negócios portuários.

Considerando essas diretrizes, promove-se ações conjuntas entre União, Estados e Municípios com o objetivo de estimular e modernizar os portos e municípios portuários, envolvendo políticas portuárias e urbanas, nas dimensões econômica, social, cultural, histórica e ambiental. (Fig. 3, Fig. 4)

### Conclusão

Temos que, no Brasil, decidiu-se enfrentar a sempre crescente demanda por serviços portuários melhores e mais céleres, a necessidade de desburocratização, a difícil relação dos portos com as cidades, a complexa tarefa de cuidar do meio ambiente de regiões sensíveis em pleno funcionamento dos serviços portuários, adotando sempre uma postura de harmonizar políticas públicas emanadas de diferentes entidades e níveis de governo.

A tarefa que se propõe a de ouvir sempre os diversos segmentos e instâncias envolvidas para negociar avanços, ajustar práticas e, finalmente, obter um resultado o mais abrangente possível tem-se mostrado promissora. No respeito à diversidade de posições, na prática cotidiana e incansável da negociação, na convicta crença na transparência, estamos construindo uma relação capaz de promover o setor portuário, alavancar sua modernização, sem abandonar os princípios da sustentabilidade e, sobretudo, sem perder de vista o interesse público que, em última análise, é o esforço que se destina a atender a todos os cidadãos. (Fig. 5)

- Ensure that the port operating conditions are not adversely affected, by providing suitable access from the land and sea, thereby enhancing port efficiency;
- Guarantee that the new initiatives are in keeping with the locality and the region and that any negative impact on the port or city is reduced to a minimum;
- Make sure that the port benefits financially, and that any such profit is reinvested in port activities;
- Ensure that the local inhabitants can enjoy the maritime landscape and the port zones that have been revitalised, i.e. seeing that these areas are given over to recreation, sport facilities, cultural activities and tourism, amongst other possibilities, and
- Make sure that in addition to carrying out port business, opportunities are created for developing tourism and for economic development in the region.

account all the relevant economic, social, cultural, historical and environmental factors. (Fig. 3, Fig. 4)

### Conclusions

In Brazil, we have to cope with the ever-increasing demand for better and swifter port services, try to reduce the amount of bureaucracy involved, establish a better relationship between ports and their cities, the complex task of caring for the environment in sensitive regions where port services are fully operational, while at the same time invariably ensuring that the policies adopted by the various government departments and levels are consistent with each other.

The task at hand must always be approached by listening to the different sectors and authorities involved with a view to negotiating improvements, sharing expertise and, finally, achieving results that are as far-reaching as possible, and so far the results have been promising. As far as the different perspectives are concerned, in everyday experience, thanks to unceasing negotiation and with a firm belief in transparency, we are constructing a relationship that is able to promote the port sector, enhancing its modernisation, without renouncing the principles of sustainability and, above all, without forgetting public interest whose aim, in the final analysis, is to cater for all citizens. (Fig. 5)

The above guidelines should be applied by the Federal Government, States, Towns and Cities, with a view to enhancing the modernisation of ports and port cities, which should jointly draw up and apply port and urban policies that take into