



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO  
COSTEIRO



LETÍCIA DE MAGALHÃES BANDEIRA

**BASES DE INFORMAÇÃO PARA UM NOVO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E  
ZONEAMENTO PARA O PORTO DE PELOTAS/RS**

RIO GRANDE  
2014

LETÍCIA DE MAGALHÃES BANDEIRA

BASES DE INFORMAÇÃO PARA UM NOVO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E  
ZONEAMENTO PARA O PORTO DE PELOTAS/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gerenciamento Costeiro.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Vinícius de la Rocha Domingues

RIO GRANDE  
2014

## Folha de Aprovação

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer à matriarca da família, meu eterno ídolo em questão de educação, minha iniciadora, motivadora e inspiradora em busca de um futuro mais glorioso, minha avó materna, Ieda. Obrigada!

Aos meus amados pais, Celso e Ieda, que me deram a vida e me ensinaram a vivê-la com dignidade, não bastaria um *obrigada*, mas é o que procuro agora, uma forma de exprimir uma emoção que palavras dificilmente traduzem: AMO VOCÊS, além do limite de meu entendimento!

Agradeço aos meus oito irmãos: os de sangue: Rafael, Juliana, Carolina e Felipe; e aos *emprestados*: Pâmela, Sérgio, Tiago e Carolina, pelo exemplo, pela presença, pela palavra, pelo sorriso, ou pela simples lembrança que me deram coragem e determinação na busca de meus ideais.

A meu noivo Daniel, meu eterno encorajador, por me perdoar a cara amarrada, a falta de tempo, de espaço, de abraço e, a meu lado estar, sempre a me apoiar, me amparando em cada etapa desta jornada.

Ao meu orientador Marcelo Vinícius de la Rocha Domingues que, além de dispor parte de seu precioso tempo, enriqueceu minha mente com conhecimentos e descobertas. “Mais do que o conhecimento, o que faz o verdadeiro mestre é a dedicação” (Augusto Cury).

Aos professores membros do comitê: Lúcia Anello e Milton Asmus, os quais me deram um apoio valioso para o trabalho e me assistiram, sempre de forma gentil, durante esta etapa de minha vida. Em minha conquista, há muito de seus esforços.

À FURG e a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro, pois, através de vocês, pude enriquecer a minha formação. Meu sincero agradecimento. “Os professores são heróis anônimos, com uma mão escrevem no quadro, com a outra mudam a humanidade quando iluminam com conhecimento a mente de um aluno (...)” (Augusto Cury).

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, por fomentar a pesquisa científica e tecnológica e incentivar a formação de pesquisadores. Sem esse apoio esta caminhada seria certamente mais árdua.

Aos sujeitos deste trabalho pela disponibilidade de tempo e pela opinião valiosa quanto aos questionamentos.

Agradeço a cada um dos meus amigos e colegas, os quais têm importante papel no meu desenvolvimento. Para mim, vocês são um presente de Deus!

“Se vi mais longe foi por ter-me colocado nos ombros de gigantes.”  
Isaac Newton

BANDEIRA, L. M. **Bases de informação para um novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) para o Porto de Pelotas/RS.** 2014. 127f. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2014.

## RESUMO

O presente estudo teve por objetivo propor uma base de informações que visa nortear o planejamento para a elaboração de um novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) para o Porto de Pelotas/RS, calcado nas suas reais alternativas funcionais, no sentido de revitalizá-lo, considerando que este Porto, presentemente, vem sendo alvo de interesses econômicos em nível municipal e estadual. Não se teve intenção, nesta pesquisa, de propor o zoneamento propriamente dito para o Porto, mas sim gerar informações que sugestionem ações estratégicas diretivas que visam fomentar o planejamento do novo PDZ. O trabalho foi estruturado em um referencial teórico, no qual foi abordada a legislação pertinente aos portos e seu planejamento, além de conceituações relevantes ao tema; em seguida foram apresentados os resultados alcançados, os quais se resumem em um levantamento histórico das operações no Porto em questão, um diagnóstico de sua atual situação operacional, além do delineamento de três cenários futuros, baseados em alternativas funcionais estabelecidas para o mesmo e, por fim, foram propostas bases de informação para o planejamento do novo PDZ para o Porto pelotense. Para tanto foram utilizadas as metodologias de pesquisas exploratória, bibliográfica e documental para a concepção do referencial teórico e para o levantamento histórico, além da análise SWOT e prospecção de cenários para a construção dos demais resultados; também se utilizou entrevista semiestruturada com atores chave para a pesquisa. Concluindo esta dissertação, pôde-se constatar que, apesar de sua atual relativa estagnação econômico-funcional, o Porto de Pelotas apresenta condições para desempenhar um novo e importante papel no processo de retomada do desenvolvimento econômico da metade sul do Rio Grande do Sul.

**Palavras-chave:** Plano de Desenvolvimento e Zoneamento; Gerenciamento Costeiro; Porto de Pelotas.

BANDEIRA, L. M. **Bases de informação para um novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) para o Porto de Pelotas/RS.** 2014. 127f. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2014.

### **ABSTRACT**

This study meant to propose an base of information to guide a new Zoning Development Plan (ZDP) for the Port of Pelotas/Rio Grande do Sul, based on its actual functional alternatives in order to its revitalization, whereas this Port, at the moment, has been the object of municipal and state economic interests. There was no intention to propose the zoning itself for the Port in this research, but to produce information that suggests strategic actions designed to promote the planning of its new ZDP. The work was structured in a theoretical framework, which was addressed to the relevant port's legislation and its planning, in addition to relevant concepts for the topic; then, the results achieved are summarized in a historical survey of the operations of this Port; a diagnosis of the current operational status of this; beyond the delineation of three future scenarios, based on functional alternatives established for the same; and finally, it was proposed bases of information for the planning of the new ZDP for the Port of Pelotas. Then, for the theoretical framework and the historical survey was used exploratory, bibliographical and documentary research; for the construction of other results were used a SWOT analysis and prospecting scenarios; also were used semistructured interviews with key actors for this research. Concluding this dissertation, it was noted that, despite its current relative economic and functional stagnation, the Port of Pelotas is prepared to play a new and important role in the resumption of economic development process of the Southern half of Rio Grande do Sul.

**Key-words:** Zone and Development Plan; Coastal Management; Port of Pelotas.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Superintendência de Portos de Hidrovias do Rio Grande do Sul .....	27
Figura 2 - Vista aérea do Porto de Pelotas.....	27
Figura 3 - Etapas estratégicas para o planejamento .....	42
Figura 4 - Fluxograma do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ .....	44
Figura 5 - Tipos de cenários.....	52
Figura 6 - Porto de Pelotas, 1895.....	57
Figura 7 - Principais ferrovias e rodovias do extremo Sul .....	60
Figura 8 - Terminais do Porto de Pelotas .....	64
Figura 9 - Armazéns do Porto de Pelotas .....	64
Figura 10 - Doca fluvial do Porto de Pelotas .....	65
Figura 11 - Subáreas do Porto de Pelotas .....	67
Figura 12 - Áreas disponíveis do Porto de Pelotas .....	68
Figura 13 - Áreas particulares disponíveis próximas ao Porto de Pelotas .....	69
Figura 14 - Rotas de acesso rodoviário ao Porto de Pelotas .....	73
Figura 15 - Linha férrea de acesso ao Porto de Pelotas .....	73
Figura 16 - Trajeto idealizado pela Hidrovia Brasil-Uruguaí .....	90
Figura 17 - Áreas disponíveis para instalação do Polo Naval. ....	100
Figura 18 - Doquinhas.....	102
Figura 19 - Campus Porto da UFPel (antigo Frigorífico Anglo) .....	103
Figura 20 - Revitalização do Quadrado.....	105
Figura 21 - Relação entre os cenários estabelecidos para o Porto de Pelotas .....	109

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização do Porto de Pelotas.....	25
Mapa 2 - Função Comercial para o Porto de Pelotas.....	85
Mapa 3 - Potenciais produtos para escoamento pelo Porto de Pelotas .....	87
Mapa 4 - Função Logística para o Porto de Pelotas .....	91
Mapa 5 - Localização prevista para os portos uruguaios .....	92
Mapa 6 - Função Industrial para o Porto de Pelotas .....	99



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Movimentação total de carga no Porto de Pelotas .....	80
Gráfico 2 - Total de Embarque e Desembarque de carga no Porto de Pelotas.....	81
Gráfico 3 - Principais mercadorias embarcadas no Porto de Pelotas .....	81
Gráfico 4 - Principais mercadorias desembarcadas no Porto de Pelotas.....	82
Gráfico 5 - Evolução da movimentação de cargas no Porto Público de Pelotas (t)...	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de Autoridades Portuárias .....	34
Quadro 2 - Dinâmica da Matriz SWOT .....	49
Quadro 3 - Tipos de Cenários .....	52
Quadro 4 - Tipos de Cenários propostos por Pujadas e Font (1998) .....	53
Quadro 5 - Subáreas do Porto de Pelotas .....	66
Quadro 6 - Localização das áreas da Figura 13.....	69
Quadro 7 - Matriz SWOT do Porto de Pelotas .....	70
Quadro 8 - Resumo dos principais projetos em negociação para o Porto de Pelotas .....	86
Quadro 9 - Terminais previstos para os rios uruguaios Tacuarí e Cebollatí.....	93
Quadro 10 - Cenários vislumbrados para o Porto de Pelotas .....	107
Quadro 11 - Diretrizes propostas para a revitalização do Porto de Pelotas .....	113

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Movimentação anual de carga no Porto de Pelotas .....	78
Tabela 2 - Evolução da Movimentação de Cargas no Porto Público de Pelotas (t) ..	83
Tabela 3 - Estimativa de carga a ser movimentada pelo Porto de Pelotas – Cenário Desejável.....	108

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Justificativa .....	19
1.2 Problemática .....	20
1.3 Objetivo Geral .....	20
1.4 Objetivos Específicos.....	20
2 METODOLOGIA.....	21
2.1 Instrumentos de pesquisa .....	21
2.2 Objeto de estudo.....	24
2.3 Estruturação da pesquisa .....	28
3 REFERENCIAL TEÓRICO .....	31
3.1 A legislação dos portos .....	31
3.1.1 A lei 8.630/1993 – Lei de modernização dos portos .....	31
3.1.2 Lei 12.815, de 5 de junho de 2013.....	35
3.1.3 Portaria 414/2009 – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento.....	36
3.2 A relação das atividades de Planejamento e Gestão com o PDZ.....	39
3.3 Diagnóstico .....	44
3.3.1 Análise dos ambientes interno e externo .....	46
3.3.2 Análise SWOT .....	47
3.4 Cenários Prospectivos .....	50
3.5 Funções portuárias .....	54
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	55
4.1 O Porto de Pelotas.....	55
4.1.1 Histórico.....	55
4.1.2 Cenário atual .....	63
4.2 Análise SWOT do Porto de Pelotas .....	70

4.3 Diagnóstico do Porto de Pelotas .....	71
4.4 Alternativas Funcionais para o Porto de Pelotas.....	83
4.4.1 Função Comercial.....	84
4.4.2 Função Logística – Hidrovia do MERCOSUL .....	89
4.4.3 Função Industrial .....	96
4.4.4 Função Social .....	100
4.5 Cenários para o Porto de Pelotas .....	106
4.6 Bases de Informação para um novo PDZ para o Porto de Pelotas.....	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	114
REFERÊNCIAS.....	117
ANEXOS .....	125

## 1 INTRODUÇÃO

O Porto de Pelotas é um porto flúvio-lacustre, localizado às margens da Lagoa dos Patos, mais especificamente, à margem esquerda do Canal São Gonçalo, o qual liga as lagoas dos Patos e Mirim, no município de Pelotas, metade sul do estado do Rio Grande do Sul/ Brasil (ver Mapa 1)<sup>1</sup>. Integra o complexo portuário do Rio Grande do Sul, formado pelos portos de Rio Grande (marítimo), Porto Alegre, Pelotas e Cachoeira do Sul (fluviais), além do entroncamento rodoferro-hidroviário de Estrela, no rio Taquari (ANTAQ, 2011).

Historicamente, entre os anos de 1940 – ano em que o referido Porto tornou-se operacional – e final de 1960, o mesmo apresentou atividades de movimentação de cargas – importação de trigo da Argentina e importação de cabotagem. Porém, a partir da década de 1960 essa movimentação deixou de ocorrer em razão de diversos fatores, permanecendo, atualmente, apenas pequena movimentação de carga, basicamente desembarques de produtos destinados à demanda local de insumos para a produção agrícola – fertilizantes, e embarques referentes, fundamentalmente, a matéria-prima para a produção de cimento – clínquer. No que se refere ao transporte hidroviário interior, o tráfego com Porto Alegre e Rio Grande, existente em 1950, praticamente desapareceu a partir do final da década de 60, enquanto o intercâmbio com outros portos das Lagoas dos Patos e Mirim tornou-se insignificante a partir de 1970 (CAMPÊLO; DUHÁ, 2009; SPH/Pelotas, 2013).

Percebe-se, portanto, que, infelizmente, ao longo dos anos, as atividades portuárias exercidas pelo Porto de Pelotas foram relativamente abandonadas devido a uma infinidade de razões, dentre elas, a falta de planejamento e má gestão por parte do poder público estadual. Entretanto, considerando que, presentemente, este Porto vem sendo alvo de interesses de nível estadual, no sentido de redinamá-lo economicamente, o mesmo apresenta expectativas de retomar sua importância como porto comercial, através da cabotagem, alavancada pela exportação de arroz para o sudeste, norte e nordeste do país; apresenta possibilidades de se tornar uma plataforma de apoio industrial auxiliar ao Porto de Rio Grande e ao futuro Porto de São José do Norte; constitui um importante papel social, através de seu patrimônio

---

<sup>1</sup> Mapa 1: Localização do Porto de Pelotas (página 25) – Metodologia – Objeto de Estudo.

histórico e cultural para a cidade de Pelotas, bem como da comunidade residencial e as consequentes estruturas estabelecidas na zona portuária; além de apresentar condições para se tornar um importante modal hidroviário entre Brasil e Uruguai.

Num cenário em que todas essas funcionalidades se tornem convergentes, conflitos de uso tendem a ser potencializados, seja no que se refere às relações porto-cidade, seja no que se refere às relações entre o Porto e seu entorno natural imediato – aqui entendido como o Canal São Gonçalo e o alto estuário da Lagoa dos Patos, demandando planejamento e gestão de suas atividades futuras, a fim de que as mesmas não venham a comprometer a qualidade desses ambientes que compõem a zona costeira do Rio Grande do Sul.

Assim sendo, a fim de expressar o compromisso governamental com o planejamento integrado para o uso dos recursos costeiros brasileiros, em 16 de maio de 1988 foi promulgada a Lei 7.661, a qual instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). O Plano é um processo contínuo e dinâmico pelo qual decisões são tomadas e ações são efetivadas visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos, de forma a orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, contribuindo para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (BRASIL, 1988a). De acordo Asmus, et al. (2006) o Plano surgiu da necessidade de se administrar, de forma sustentável, os recursos naturais existentes na zona costeira, as quais são comumente dotadas de grande atrativo comercial, industrial e turístico, o que pode vir a gerar uma relação de conflituosidade entre os diferentes interesses ali existentes.

A Lei 7.661/1988 considera zona costeira como 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, que são definidas no PNGC. Em uma visão macro, a zona costeira pode ser entendida como um amplo e complexo mosaico de tipologias e padrões de ocupação humana, caracterizado pelo uso do solo e dos recursos naturais e pela exploração econômica propiciada por esse espaço. Assim, salienta o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2012), além da extrema diversidade de formações físico-bióticas e da grande extensão do litoral, convergem também para a costa vetores de pressão e fluxos de toda ordem.

Pelotas, de acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, é abrangida pela faixa terrestre que compõe a zona costeira brasileira, conforme

descrito em seu anexo B. A área de abrangência da zona costeira brasileira é descrita a seguir (PNGC II, 1997, p. 2):

3.1. Zona Costeira - é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

3.1.1. Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar adentro distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

3.1.2. Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);

b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;

c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;

d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e

f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores.

Os novos municípios, criados, após a aprovação deste Plano, dentro do limite abrangido pelo conjunto dos critérios acima descritos, serão automaticamente considerados como componentes da faixa terrestre, tendo-se como referência a data de sua edição.

Os municípios abrangidos pela faixa terrestre da Zona Costeira estão listados no Anexo "B" a este Plano e qualquer atualização necessária será feita por meio de proposta do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA.

Andriguetto Filho (2004) engloba ainda na caracterização da zona costeira, a interação entre pessoas, mercadorias, embarcações, culturas e significados, devendo ser descrita antes como um território culturalmente construído do que como um espaço fisicamente dado. Por via de consequência, nas palavras de Moraes (2007, p.31), "(...) trata-se de um universo marcado pela diversidade e convivência de padrões díspares, redundando em uma alta conflituosidade potencial no uso do solo, onde o papel do planejamento adquire maior relevo". Segundo o mesmo autor, versa-se claramente de uma finalidade de planejamento e gestão, o que realça a importância de considerar os próprios limites político-administrativos, afinal, já sinaliza o MMA, as zonas costeiras importam um dos maiores desafios para a gestão ambiental do país (MMA, 2012).



A fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de uso comum do povo, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, § 4º definiu a zona costeira como “patrimônio nacional”, cuja utilização deve fazer-se em condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, merecendo, assim, atenção especial do poder público quanto ao seu planejamento e gestão (BRASIL, 1998b). Assim, Asmus, et. al. (2006) destaca seis áreas de interesse fundamental para uma gestão costeira, sendo elas:

- Planejamento: encarrega-se de planejar usos e ocupação das áreas costeiras e oceânicas;
- Proteção ambiental: busca a proteção da base ecológica, preservação da biodiversidade e garantia do uso sustentável das áreas costeiras;
- Promoção do desenvolvimento econômico: busca o uso projetado em áreas costeiras, adjacentes e oceânicas;
- Resolução de conflitos: busca o equilíbrio e harmonia dos usos e ocupação presentes e futuros das áreas costeiras;
- Segurança pública: busca garantir a segurança frente a eventos naturais e antrópicos nas áreas costeiras;
- Gerenciamento de áreas públicas: busca garantir o correto uso de recursos comuns presentes nas áreas costeiras.

Diante das áreas de interesse fundamental para uma gestão costeira, acima elencadas, fica claro que planejamento e gestão são atividades fundamentais do gerenciamento costeiro integrado, as quais objetivam buscar o melhor uso e ocupação dos oceanos e costas, além da solução de potenciais conflitos advindos de tais usos e ocupação.

Em se tratando da gestão portuária, o principal instrumento de planejamento para a determinação da localização e formas de uso da área do porto organizado<sup>2</sup> é denominado Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ). Tal instrumento visa, “no horizonte temporal, considerado o ambiente social, econômico e ambiental, o estabelecimento de estratégias e de metas para o desenvolvimento

---

<sup>2</sup> Porto organizado: porto construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária (BRASIL, 1993).

racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto organizado” (BRASIL, 2009).

De acordo com Porto (2007, p.88), o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento não só acontece na atividade que se realiza no porto organizado, mas também fisicamente ao seu redor, nas atividades e áreas adjacentes. Trata-se, portanto, de um estudo em que se considera a situação atual da atividade portuária e uma perspectiva futura para esta, de forma a atender de maneira eficiente os interesses diversos de uso da estrutura portuária, contemplando, neste contexto, seu entorno.

Portanto o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário qualifica-se, nas palavras de Martorelli (2008), como um ato da administração pública de nortear o futuro do porto, em suas múltiplas relações, intra e extra-porto dentro do planejamento econômico do país. Com o Plano, torna-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, da mesma forma, a iniciativa privada também deve voltar suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas no plano vigente.

Entretanto, em se tratando do PDZ do Porto pelotense, este se encontra em caráter provisório desde 2010, evidentemente inadequado frente à evolução das atividades desenvolvidas nesta zona portuária, evidenciando-se, portanto, a falta de planejamento e gestão desta atividade, a qual poderia trazer tantos benefícios para o desenvolvimento econômico da metade sul do estado, se bem administrada, mas que, no entanto, representa atualmente um cenário de relativa estagnação e desativação das atividades portuárias.

Desta forma, para que se torne viável o aprimoramento das atividades desenvolvidas no Porto de Pelotas, sejam elas de caráter comercial, industrial, social ou de logística, é fundamental que se estabeleçam estratégias, por meio da reavaliação do seu atual PDZ, de maneira que a reocupação dos espaços costeiros da zona portuária se dê de forma ordenada e planejada, por meio de bases de informações calcadas na realidade atual do referido Porto, evitando-se, desta forma, possíveis conflitos futuros de uso territorial.

## 1.1 Justificativa

Com a promulgação da lei 8.630, em 1993, a qual será melhor abordada posteriormente, as características organizacionais da estrutura do Porto de Pelotas mudaram radicalmente, assumindo o status de Porto Organizado, apresentando como elementos principais a constituição do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) – órgão normativo dentro do Porto Organizado – e do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) – responsável pela administração do trabalho portuário, os quais interagem com a Administração Portuária no desenvolvimento das atividades no âmbito do porto.

Com o intuito de adequar-se às atuais demandas da nova legislação, em 09 de janeiro de 1997, o Porto de Pelotas recebeu aprovação provisória de seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento pelo CAP. Buscando atender à solicitação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), além de cumprir o prazo determinado pela mesma, em 11 de fevereiro de 2010, o PDZ do Porto foi reformulado sob caráter temporário, até que fosse elaborado um novo e mais completo planejamento, de acordo com as normas da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), entretanto esta configuração permanece até o presente dia (BRASIL, 2010).

O atual PDZ do Porto pelotense é composto por um brevíssimo histórico; a localização do Porto e os acessos rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário; uma listagem das instalações e equipamentos portuários; além de uma descrição da composição da área do Porto Organizado (ANEXO I). Entende-se, portanto, que o PDZ do Porto de Pelotas não atende, atualmente, às normas, diretrizes e procedimentos estabelecidos pela SEP/PR, conforme a Portaria nº 414 de 30 de dezembro de 2009.

Sendo assim, frente a tantas modificações acontecidas no entorno do Porto de Pelotas desde a última edição do seu Plano, sem que este tenha passado por uma reavaliação e, no entanto, sem abranger as demandas econômico-sociais existentes na nova configuração da área portuária da cidade, urge a necessidade de readequação do atual Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Pelotas, já que sua última versão ainda encontra-se em caráter provisório, sem atender às especificações da SEP/PR.

## 1.2 Problemática

A partir das informações adquiridas e sistematizadas ao longo da pesquisa e, com vista a alcançar os objetivos propostos, esta dissertação busca investigar e responder a seguinte questão: “O Porto de Pelotas, apesar de sua atual relativa estagnação econômico-funcional, apresenta condições para desempenhar um novo e importante papel no processo de retomada do desenvolvimento econômico da metade sul do Rio Grande do Sul”?

## 1.3 Objetivo Geral

Propor bases de informações para nortear o planejamento com vistas à elaboração de um novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento para o Porto de Pelotas, calcado em cenários atual e futuros para o mesmo, sem ter, no entanto, a intenção de propor o zoneamento<sup>3</sup> propriamente dito para este Porto.

## 1.4 Objetivos Específicos

- Historiar, bibliograficamente e documentalmente, a origem, evolução, desativação e situação atual de relativa estagnação das atividades desenvolvidas no Porto de Pelotas/RS.
- Realizar um diagnóstico da atual situação do Porto de Pelotas.
- Apresentar três cenários funcionais para o Porto de Pelotas: um *Realizável*, um *Desejável* e um *Possível*.

---

<sup>3</sup> Zoneamento é um instrumento de organização do território que visa a divisão da cidade em áreas de uso ou intensidade de ocupação diferenciadas, devendo ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

## **2 METODOLOGIA**

A dissertação de mestrado, segundo Severino (2007), trata da comunicação dos resultados de uma pesquisa e de uma reflexão, que versa sobre um tema único e delimitado. Ela deve demonstrar uma proposição e não apenas explicar um assunto. “Afim, o objetivo de uma pesquisa é fundamentalmente a análise e interpretação do material coletado” (SEVERINO, 2007, p. 223).

### **2.1 Instrumentos de pesquisa**

Com a finalidade de responder ao questionamento central formulado e alcançar os objetivos propostos nesta dissertação, além de adquirir conhecimentos avançados em relação ao tema abordado, a pesquisa deu-se sob caráter exploratório, bibliográfico e documental, e contou com a utilização de entrevista semiestruturada, análise SWOT e metodologia de cenários prospectivos como instrumentos de pesquisa.

A pesquisa exploratória é realizada sobre um assunto com pouco, ou mesmo, nenhum estudo anterior a seu respeito. O objetivo desse tipo de pesquisa é procurar padrões, ideias ou hipóteses. As técnicas tipicamente utilizadas para a pesquisa exploratória são estudos de caso, observações ou análises históricas, e seus resultados fornecem geralmente dados qualitativos ou quantitativos (GIL, 1999; COLLIS e HUSSEY, 2005).

Este tipo de pesquisa, de acordo com Gil (1999), envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que entendem ou estão envolvidas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão, visando proporcionar uma visão geral de um determinado assunto.

Já a pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2002, p. 44), “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Segundo Severino (2007, p.122):

A pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. (...) O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes nos textos.

Quanto à pesquisa documental, Severino (2007) explica que esta tem como fonte documentos em um sentido mais amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas, sobretudo outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais, documentos técnicos etc. “Nestes casos, os conteúdos não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (SEVERINO, 2007, p.123).

Outro tipo de instrumento de pesquisa utilizado neste estudo foi a entrevista. Conforme Marconi e Lakatos (2011), a entrevista representa uma das ferramentas básicas para uma coleta dos dados. Trata-se de uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado. O objetivo da entrevista, segundo estes autores, é a obtenção de informações importantes, além de compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas. Ou seja, a entrevista é uma conversação realizada cara a cara, de maneira sistemática, que pode resultar em informações privilegiadas e extremamente necessárias.

Marconi e Lakatos (2011) apontam ainda a flexibilidade como uma das vantagens da utilização da entrevista como instrumento de pesquisa, pois permite, por exemplo, que o entrevistador faça esclarecimentos a respeito das questões. Outra vantagem, que especialmente se enquadra no contexto deste estudo, é a possibilidade de se obter informações não encontradas através da pesquisa documental.

A utilização da técnica de entrevista semiestruturada, especificamente utilizada para este estudo, é uma prática usual entre as ciências humanas. Os métodos estatísticos, usualmente utilizados nas pesquisas, atendem a boa parte das necessidades de análises de dados, porém deixam uma lacuna quanto aos dados qualitativos. Essa técnica pode ser muito valiosa na obtenção da percepção do entrevistado, sendo um importante instrumento de coleta de informações necessárias à tomada de decisões, da base para o topo.

A entrevista semiestruturada, de acordo com Marconi e Lakatos (2011), é um instrumento de pesquisa em que o entrevistador tem liberdade para desenvolver seus questionamentos na direção que considerar adequada, sendo uma maneira de poder explorar mais amplamente a entrevista.

Segundo Roesch (2009), a entrevista semiestruturada é utilizada para que o pesquisador possa identificar e compreender a perspectiva do entrevistado. Para tanto, são elaboradas questões abertas, evitando, assim, que a entrevista seja limitada a perspectiva do pesquisador. Desse modo, um roteiro semiestruturado parece ser o mais adequado para que se identifique de forma mais ampla e fidedigna as informações extraídas da entrevista, evitando-se, assim, um viés limitado do registro de aspectos que possam ser relevantes para o estudo.

Na entrevista semiestruturada, de acordo com Marconi e Lakatos (2011), há um roteiro de tópicos relativos ao tema estudado, a ser seguido, tendo o entrevistador liberdade para fazer as perguntas que quiser, guiando a entrevista para razões, motivos ou esclarecimentos. Contudo, é fundamental que o entrevistador se mantenha imparcial no decorrer da entrevista, evitando, assim, um desvio da real ideia do entrevistado.

Autores como Patton (1990) e Rojas (1999) indicam o uso de gravador durante a realização das entrevistas, a fim de preservar o conteúdo original e aumentar a acurácia dos dados coletados. A gravação registra palavras, silêncios, vacilações e mudanças no tom de voz, além de permitir maior atenção ao entrevistado. O uso de gravador na realização de entrevistas amplia o poder de registro e captação de elementos de comunicação de extrema importância para a interpretação dos dados e tomada de decisão, como pausas de reflexão, dúvidas ou entonação da voz, aprimorando a compreensão da narrativa.

A análise SWOT, outro instrumento utilizado neste estudo, é, também, uma ferramenta de gestão, podendo ser adaptada a qualquer segmento gerencial, seja ele empresarial ou ambiental. Esta consiste no estudo da realidade interna de uma organização, identificando seus pontos fortes e fracos, além de estudar as oportunidades e ameaças presentes no ambiente externo à organização. Esse tipo de análise é de fundamental importância para criar ações estratégicas em momentos de incerteza, porque permite conhecer os fatores favoráveis e desfavoráveis que o ambiente apresenta, além de situar a organização dentro do seu real contexto, dando suporte à construção de cenários que retratem a realidade da organização (CRUZ, 2010).

Quanto à metodologia de cenários, Marcial e Grumbach (2008) definem cenário como uma metodologia de previsão da situação do ambiente externo e interno de uma organização para determinada época futura, feita, em geral, com a

finalidade de formular um planejamento estratégico. A metodologia de cenários, somada à análise SWOT, são consideradas uma das ferramentas de análise de ambientes mais importantes para a determinação de estratégias organizacionais em ambientes incertos e turbulentos (MARCIAL; GRUMBACH, 2008).

As metodologias de Análise SWOT e Cenários serão, especificamente, tratadas com maiores detalhes em capítulos posteriores, para que seja mais bem explicada a sua aplicabilidade ao estudo em questão.

Cabe informar que primeiramente esta pesquisa contava, além das metodologias já mencionadas, com uma metodologia comparativa, denominada Benchmarking. De acordo com Camp (2002), benchmarking é uma ferramenta sistemática de gestão que consiste em um processo comparativo de busca e análise das melhores práticas administrativas entre organizações líderes de mercado, a fim de implantá-las ou adaptá-las a outra organização, objetivando melhorar seu desempenho organizacional, é um processo pró-ativo de mudar as operações organizacionais de forma estruturada para atingir a maximização do desempenho organizacional, a fim de atender às demandas do mercado.

Pretendia-se, com o uso desta metodologia realizar uma análise comparativa entre alguns dos principais portos fluviais do Brasil, tais como Porto de Corumbá - Ladário/MT, Porto de Estrela/RS, Porto de Panorama/SP, Porto de Pirapora/MG, Porto de Presidente Epitácio/SP, incluindo o Porto de Pelotas/RS. Entretanto, devido à falta de fluidez nas informações dos órgãos públicos e a dificuldade de contatar atores chave para o desenvolvimento desta pesquisa, além da indisponibilidade de documentos técnicos, como os PDZs dos respectivos portos, infelizmente, um dos objetivos que seria proposto não pôde ter continuidade, sendo necessário, portanto, excluir o capítulo referente ao benchmarking do presente trabalho. Assim, resolveu-se focar a pesquisa no Porto de Pelotas/RS especificamente, atentando para a análise SWOT do mesmo, os cenários e as diretrizes que servirão de base para a elaboração de um novo PDZ para o referido Porto.

## **2.2 Objeto de estudo**

O objeto de estudo selecionado para esta pesquisa, conforme exposto na introdução, foi o Porto da cidade de Pelotas/RS, pois, apesar de sua atual relativa



estagnação econômico-funcional, diante do interesse econômico e das possibilidades de investimentos provenientes dos governos estadual e federal, apresenta expectativa de desempenhar um novo e importante papel no processo de retomada do desenvolvimento econômico da metade sul do Rio Grande do Sul.

O Porto de Pelotas está localizado na região meridional do estado do Rio Grande do Sul/ Brasil, situado à margem esquerda do Canal São Gonçalo (Mapa 1). Apresenta latitude  $31^{\circ} 47' 0''$  S e longitude  $52^{\circ} 20' 6''$  W.



Mapa 1 - Localização do Porto de Pelotas  
 Fonte: Google Maps, 2014, adaptado pela autora.

O canal de acesso ao Porto de Pelotas ocorre pela via fluvial e lacustre, incluindo as principais vias navegáveis do sudeste do Rio Grande do Sul, compreendendo a Lagoa dos Patos e a Lagoa Mirim, o Canal São Gonçalo e o rio Jaguarão. Pelo Canal São Gonçalo, o Porto de Pelotas dista 12 km até a hidrovia da

Lagoa dos Patos, possuindo um calado de 17 pés (5,20 m). Da Lagoa Mirim, o Porto dista 58 km e o canal de acesso possui 8,2 pés de calado (2,50 m).

O acesso marítimo se desenvolve desde o extremo sul da Lagoa dos Patos, por 16,6 km, com largura de 80 m e profundidade de 19 pés (6 m). O acesso rodoviário ao Porto de Pelotas pode ocorrer através das BR-293, BR-471, que interceptam a BR-116, esta conectando a BR-293 a 8 km da cidade de Pelotas. Ainda há a alternativa do acesso ferroviário pela via férrea da América Latina Logística Malha Sul S.A. (ALL) (SPH, 2012; ANTAQ, 2012).

O Porto Organizado de Pelotas tem área total de 749.054,012 m<sup>2</sup> (Figura 2), definida pelo Ministério dos Transportes (MT) da seguinte forma (BRASIL, 1997):

- a) pelas instalações portuárias terrestres existentes na margem esquerda do Canal do Engenho, desde o arroio Santa Bárbara até o arroio Pepino, abrangendo todos os cais, docas, pontes, píeres de atracação e de acostagem, armazéns, pátios, edificações em geral, vias internas de circulação rodoviária e ferroviária e ainda os terrenos ao longo dessas faixas marginais e em suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do porto de Pelotas, ou sob sua guarda e responsabilidade e, na margem direita do Canal do Engenho, pela Ilha de José Malandro;
- b) pela infraestrutura de proteção e acessos aquaviários, compreendendo a bacia de evolução, os canais do Engenho, da Boca do Arroio, da Foz de São Gonçalo e da Barra, até o Canal da Setia e áreas adjacentes a esse, até as margens das instalações terrestres do porto organizado, conforme definido no item "a" acima, existentes ou que venham a ser construídas e mantidas pela Administração do Porto ou por outro órgão do poder público.

O Porto de Pelotas é administrado, desde 1997, pela Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH), órgão do governo estadual, juntamente ao Porto de Porto Alegre. Sua organização administrativa se encontra representada esquematicamente no organograma a seguir (Figura 1) (SPH, 2012):

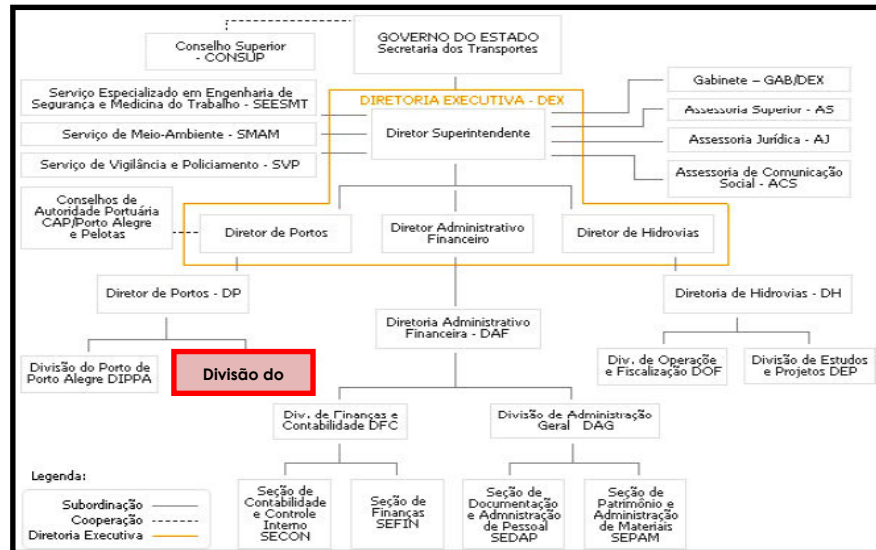


Figura 1 - Organograma da Superintendência de Portos de Hidrovias do Rio Grande do Sul

Fonte: SEP/PR, 2010, p. 20.

Os serviços desempenhados por este Porto configuram a navegação de interior – caracterizada por uma navegação realizada em áreas abrigadas, tais como lagos, lagoas, baías, rios, canais, represas, etc. (Figura 2):



Figura 2 - Vista aérea do Porto de Pelotas

Fonte: adaptado de Grupo Hertz, s.d.

Uma característica importante a ser destacada neste contexto, é que o Porto pelotesense possui a condição de porto alfandegado, concedida pela Receita Federal do Brasil, ou seja, é autorizado a operar com comércio exterior, o que lhe possibilitaria exercer importante papel na geração de trabalho e renda e na

diminuição dos custos logísticos para as empresas exportadoras e importadoras da Região Sul (SPH, 2012).

### **2.3 Estruturação da pesquisa**

Para a concepção do referencial teórico foi feita uma breve apresentação da Lei 8.630/1993 – conhecida como lei de modernização dos portos – a qual dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias; da Lei 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários – revogando a Lei 8.630/1993; e da Portaria nº 414/2009, a qual estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração do PDZ, com o intuito de introduzir e historiar a necessidade do planejamento dos portos, em específico do PDZ destes (BRASIL, 1993; 2009).

Logo, buscaram-se, entre autores conceituados, definições proeminentes dos diversos conceitos utilizados na presente pesquisa, como conceituação de planejamento e gestão e sua relação com o PDZ; de diagnóstico; da análise SWOT, de cenários prospectivos, além de uma breve introdução às funções portuárias, a fim de melhor compreensão pelos leitores deste trabalho.

Já para a elaboração dos resultados, foram aplicadas entrevistas com o Chefe de Divisão do Porto de Pelotas, Darci José Martins Cunha – engenheiro agrônomo por formação, gestor responsável pela área administrativa do referido Porto; com o Analista de Infraestrutura do Ministério dos Transportes, Otávio Augusto dos Santos Kosby – engenheiro civil por formação; bem como com o Escriturário da SPH/Pelotas, Cleomar Pereira Ribeiro, com a finalidade de explorar mais amplamente a questão portuária e esboçar as expectativas de desenvolvimento para atividades possivelmente desempenhadas pelo Porto em estudo. Através das entrevistas foram adquiridos subsídios para confecção do histórico portuário e para a formação dos possíveis cenários para o Porto de Pelotas, além de informações, dados e opiniões que auxiliaram no alcance dos demais objetivos propostos neste trabalho.

A história do Porto de Pelotas foi delineada, através de pesquisas exploratória, bibliográfica e documental, desde sua origem, evolução, desativação e

atual situação de relativa estagnação das atividades desenvolvidas no Porto de Pelotas/RS. Para tanto foram consultadas renomadas obras de autores e historiadores da região sul do Rio Grande do Sul, bem como, pesquisou-se, entre documentos técnicos, dados portuários para o embasamento histórico.

Em seguida foi realizado um diagnóstico da atual situação do Porto de Pelotas, através de pesquisas exploratória e documental, sendo utilizado para tal procedimento, o método de análise SWOT, o qual será devidamente elucidado em capítulo posterior.

Através do diagnóstico do Porto de Pelotas, foram traçados três cenários – *Possível, Realizável e Desejável* – para o Porto de Pelotas, de acordo com as suas características físicas e operacionais. Desta forma, foram estabelecidos três caminhos distintos para o planejamento da revitalização, ou melhor, reativação das atividades já desempenhadas no Porto de Pelotas e alavancagem de outras novas.

Assim, por meio dos procedimentos que foram realizados e dos cenários vislumbrados, tornou-se possível propor diretrizes que possam servir de embasamento para o planejamento de um novo PDZ para o Porto de Pelotas, calcado nas reais possibilidades físicas e técnicas levantadas através deste estudo.

É válido destacar que, apesar da dificuldade de acesso a documentos técnicos de órgãos chaves relacionados à administração portuária, quando 90% desta dissertação estava concluída, possibilitou-se, por meio de autorização do Chefe de Divisão do Porto de Porto Alegre – Cláudio José das Neves, o acesso à versão preliminar de um importante estudo técnico realizado, em 2013, em parceria pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), representada por seu Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans), denominado *Plano Mestre do Porto de Pelotas*.

Este estudo está inserido no contexto de um esforço recente da SEP/PR de retomada do planejamento do setor portuário brasileiro, projeto intitulado “Cooperação Técnica para o Apoio à SEP/PR no Planejamento do Setor Portuário Brasileiro e na Implantação dos Projetos de Inteligência Logística Portuária”. Ele destaca as principais características do Porto de Pelotas, a análise dos condicionantes físicos e operacionais, a projeção de demanda de cargas, a avaliação da capacidade instalada e de operação e, por fim, como principal resultado, discute as necessidades e alternativas de expansão do Porto para o horizonte de planejamento de 20 anos, um importante documento que veio a

corroborar com os resultados alcançados e a enriquecer a discussão final desta dissertação.

Por se tratar de um estudo bastante detalhado, constituído por uma série de metodologias e elaborado por uma equipe multidisciplinar e especializada, este conta com informações muito mais técnicas e aprofundadas, comparado aos resultados da presente dissertação, que é um trabalho acadêmico, realizado individualmente. Devido à relevância das informações contidas no Plano, foi preciso retomar alguns capítulos já dado por finalizados nesta dissertação a fim de incrementá-los com subsídios enriquecedores ao assunto abordado.

Assim, o acesso a esse documento foi de fundamental importância, pois além de enaltecer as conclusões já tomadas a partir das metodologias aqui utilizadas, veio a ratificá-las, de maneira a intensificar seu valor. Portanto, cabe destacar que o Plano Mestre do Porto de Pelotas serviu para corroborar e suplementar os resultados já concluídos nesta dissertação.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo são abordados assuntos relevantes para se entender melhor os objetivos propostos e os resultados alcançados com este trabalho.

#### **3.1 A legislação dos portos**

Neste subcapítulo, procurou-se compilar as principais legislações pertinentes a este estudo, as quais são apresentadas a seguir.

##### **3.1.1 A lei 8.630/1993 – Lei de modernização dos portos**

O mercado de cargas portuárias, tanto no Brasil como fora dele, vem crescendo substancialmente. A situação dos portos no mundo inteiro evoluiu e modificou-se radicalmente após a última guerra, a partir de 1945, sendo notório o crescimento da atividade portuária. De acordo com os anuários portuários, em 1990, passaram pelos portos brasileiros cerca de 360 milhões de toneladas de carga; em 2005, circularam pelos portos organizados e demais instalações fora deles 649 milhões de toneladas de carga; já em 2012, as instalações portuárias brasileiras movimentaram 904 milhões de toneladas de carga (ANTAQ, 2012). Porto (2007) sinaliza que se avaliando os dados que envolvem o setor, nota-se uma expansão bem superior ao crescimento da economia brasileira, tendência que também se observa no comércio exterior mundial. Refletindo a mundialização da economia, que busca da otimização dos recursos, rapidez no deslocamento dos produtos e controle hegemônico das operações, os portos são empurrados para transformações profundas e aceleradas (OLIVEIRA; RICUPERO, 2007).

Esse crescimento decorre da industrialização brasileira – que passou a exigir navios cada vez maiores, capazes de carregar cargas específicas – e da confirmação do contêiner como elemento de transporte de mercadorias, obrigando os portos a investir pesadamente em superestrutura, em abertura de mais espaços nas retroáreas e mesmo na prevenção do impacto da atividade na vida urbana das cidades (PORTO, 2007).

No entanto, como observa Oliveira (2000, p. 28), no Brasil, “não só os equipamentos, guindastes, gruas, etc. são obsoletos, mas a arcaica estrutura

portuária, ainda da década de 30, não está de forma alguma à altura do desenvolvimento alcançado por outros segmentos da economia”.

Porto (2007) sinaliza que essa demanda por movimentação não implica, necessariamente, em uma demanda por novas instalações portuárias. Isso só deve ocorrer após certo esgotamento do conjunto de instalações disponíveis. Assim, antes que novas construções sejam erguidas, deve-se chegar a um uso adequado do parque de instalações já existente. Contudo, o porto deve estar devidamente equipado, com infraestrutura equivalente às demandas de fluxos. Oliveira (2000, p. 29-30) destaca que:

Numa análise comparativa com os sistemas mais modernos e produtivos existentes nesse setor, na escala mundial, verifica-se que a renovação dos portos nacionais divide-se em duas vertentes. A primeira diz respeito à adaptação da legislação pertinente às contingências do setor (contêineres; navios graneleiros para embarque automático de grãos, minérios e óleos; navios *roll-on* e *roll-off*, etc.), pois seu regimento estava ultradesatualizado, abrangendo normas de 70 anos atrás. A outra vertente diz respeito à modernização dos equipamentos e instalações propriamente ditos, pois entre os atuais predominam (ou predominavam) equipamentos enferrujados e obsoletos. (...) Assim, (...) modernizar os portos brasileiros corresponde a colocá-los em níveis operacionais semelhantes aos dos países mais adiantados.

Portanto, não basta que seja atendida a modernização física dos sistemas portuários, para atender a essa crescente demanda de fluxos de carga, os portos devem estar aparelhados adequadamente, estar com sua legislação devidamente traçada para regular as reais necessidades portuárias, além de promover um controle mais eficaz e eficiente do seu meio ambiente, dotando-o de qualidade nos seus recursos naturais e segurança no trânsito de carga (PORTO, 2007).

Contudo, todos esses imperativos são de difícil gestão. Até então, o modelo monopolista estatal de administração dos portos brasileiros era representado por uma *holding*<sup>4</sup> criada em 1975, a Empresa de Portos do Brasil S/A (PORTOBRÁS), a qual consolidava o interesse do governo em centralizar as atividades portuárias (GEIPOT, 1999 apud OLIVEIRA, 2013). Além disso, as operações, abrangendo principalmente o embarque, desembarque, transporte,

<sup>4</sup> Uma Holding ou Sociedade Holding, em português Sociedade Gestora de Participações Sociais (SGPS), é uma forma de sociedade criada com o objetivo de administrar um grupo de empresas (conglomerado). A holding administra e possui a maioria das ações ou cotas das empresas componentes de um determinado grupo. Essa forma de sociedade é muito utilizada por médias e grandes empresas e normalmente visa melhorar a estrutura de capital, ou é usada como parte de uma parceria com outras empresas (BORGES; MACEDO, 2001).



armazenamento e manuseio das cargas, eram realizadas pelas administrações portuárias.

No entanto, não dispondo de recursos devidos à imprescindível readequação dos portos às atuais demandas, o governo brasileiro buscou no empreendedor privado a possibilidade de implantar as devidas alterações no sistema portuário do país, estabelecendo, assim, a Lei 8.630, em 25 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, a qual dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, além de outras providências (BRASIL, 1993). Como observa Oliveira (2000, p. 30):

O problema dos portos brasileiros é de simples equação, em face às irrefutáveis condições exigidas para a sua necessária modernização. O Governo não dispõe dos vultosos recursos para o indispensável reequipamento dos portos, da mesma forma, a empresa privada não investirá um centavo sequer no setor enquanto não tiver o controle dos serviços. Criou-se, então, o impasse cuja solução, única e universal, é a passagem das atividades portuárias para o setor privado, o qual se quiser produtividade e competitividade, terá que investir.

Para Oliveira (2000, p. 30) “a notória exigência de elevados investimentos para a ampliação e aquisição dos novos e dispendiosos equipamentos foi, sem dúvida, a causa principal da rápida privatização dos maiores portos mundiais.” Em 10 de maio de 1996, foi promulgada a Lei 9.277, que autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais, complementando, assim, o significado da modernização, permitindo a descentralização através da estadualização ou municipalização das Companhias Docas ou dos próprios portos.

A partir de então as mudanças nos portos começaram a ocorrer, sendo introduzidos vários conceitos ao setor, como os de Área de Porto Organizado (APO), Autoridade Portuária – administração do porto, Conselho de Autoridade Portuária, Operação e Operador Portuário. A mão de obra, até então controlada por sindicatos, passou a ser administrada pelo Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO). Esses conceitos tiveram como base as administrações dos portos dos países desenvolvidos, sendo o principal conceito elaborado pela *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) o de Comunidade Portuária, entendido como o conjunto de atores que realizam atividades direta ou indiretamente ligadas ao porto (UNCTAD, 1992, apud OLIVEIRA, 2013).

Conforme Kitzmann e Asmus (2006, p. 1045), após a queda da Portobrás, a desarticulação do sistema institucional portuário passa a implicar no processo de privatização das operações portuárias, transformando o atual modelo tradicional de autoridade em um novo modelo, no qual o setor privado é concessionário e operador do espaço portuário e o setor público deve ser o grande regulador.

The World Bank (2007, apud OLIVEIRA, 2013) estabelece divisões entre distintos modelos de autoridade portuária, formados pelos setores público e privado e sua parceria com relação à infraestrutura, superestrutura e operação portuária. Esses modelos são diferenciados por arrendamentos para a implantação de terminais dentro da área do porto organizado, conforme mostrado na figura a seguir (Quadro 1):

MODELOS DE AUTORIDADES PORTUÁRIAS	FORMAS DE PARCERIA		
	Infraestrutura	Superestrutura	Operação Portuária
SERVICE PORT	Público		
TOOL PORT	Público		Privado
LANDLORD PORT	Público	Privado	

Quadro 1 - Modelos de Autoridades Portuárias

Fonte: adaptado de The World Bank (2007), apud OLIVEIRA (2013).

Através da Lei 8.630/93, o Brasil adotou o modelo administrativo conhecido como *Landlord Port* ou *porto proprietário da terra*, no qual o poder público, por meio da Autoridade Portuária, é responsável pela gestão portuária, administrando a infraestrutura de uso comum do porto – berços de atracação e desatracação de navios, píeres, acessos terrestres e aquaviários ao porto, etc. – enquanto à iniciativa privada cabe os investimentos na superestrutura portuária – armazéns, prédios, guindastes, etc. Assim, cabe à União administrar o porto diretamente, fazendo-o cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão, assegurar as melhorias no porto, pré-qualificar a mão de obra dos portuários, arrecadar as tarifas, fiscalizar ou executar obras etc., enquanto as operações portuárias e a administração dos terminais ficam sob a responsabilidade da iniciativa privada. Através desta lei, todos os serviços e estruturas até então operados pelo governo – federal, estadual ou municipal – foram privatizados, por meio de contratos ou arrendamentos, ficando para o governo o papel de Autoridade

Portuária, responsável apenas pela administração portuária propriamente dita (GIEPOT, 1999 apud OLIVEIRA, 2013).

Procurou-se fornecer meios de melhorar a qualidade dos serviços prestados no setor portuário, por meio da lei de modernização dos portos, possibilitando uma maior participação da iniciativa privada, tornando-os mais ágeis e competitivos frente ao mercado internacional. Para Porto (2007, p. 329) “a modernização das estruturas e processos gerenciais veio atender a essa necessidade de adequação à nova realidade”.

Por conseguinte, a Lei 8.630/93 visou, fundamentalmente, estimular os arrendamentos e aumentar a eficiência operacional dos portos no que tange a produtividade e a competitividade internacional, através de melhores preços, menor tempo de permanência dos navios no cais e maior segurança. Buscando solucionar os problemas gerados pelos altos custos, baixa produtividade, serviços não competitivos, excesso de pessoal, subsídios e burocracia governamental, a lei acabou por promover os portos à condição de logística moderna (KITZMANN; ASMUS, 2006; OLIVEIRA, 2013).

Entretanto, após anos sem investimentos financeiros significativos, os portos brasileiros ainda vêm passando por um processo de readequação quanto ao exigente mercado internacional, principalmente no que diz respeito as suas formas administrativas e de infraestrutura portuária, provendo uma nova dinâmica ao setor (SOARES, 2009). De acordo com Kitzmann e Asmus (2006), os desafios colocados pelo processo de reformulação do sistema portuário brasileiro foram enormes e ainda vêm sendo assimilados.

### 3.1.2 Lei 12.815, de 5 de junho de 2013

Com a intenção de ampliar os investimentos privados e atender à modernização necessária aos terminais, a fim de baixar os custos de logística e intensificar as condições de competitividade da economia brasileira, foi aprovada no mês de junho do corrente ano, a Lei 12.815 de 05 de junho de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (BRASIL, 2013). Esta lei estabelece novos critérios para a exploração e arrendamento – por meio de contratos de cessão para uso – para a iniciativa privada de terminais de

movimentação de carga em portos públicos. Além disso, as novas regras facilitam a instalação de novos terminais portuários privados. Pela Lei dos Portos de 1993, ganharia a licitação a empresa que pagasse maior valor pela outorga (concessão do serviço portuário). Com a nova lei, 12.815/2013, passa a valer o critério de maior eficiência com menor tarifa – maior movimentação possível de carga pelo menor preço por tonelada.

A partir da Lei 12.815, para que as empresas possam explorar os portos no Brasil deverão seguir as diretrizes estabelecidas pela mesma, tais como: modernização e otimização da infraestrutura e da supraestrutura, modicidade, publicidade das tarifas e preços, aprimoramento da gestão, qualificação da mão de obra, segurança da navegação, eficiência das atividades prestadas e estímulo à concorrência. A privatização e o destaque à eficiência na escolha da concessão portuária demonstram um direcionamento da atividade ao planejamento empresarial, assemelhando o sistema portuário a uma unidade econômica inserida no ambiente global da economia brasileira. Conforme ressalta Porto (2007, p. 51):

O porto organizado, no sentido da palavra, viria a ser uma unidade econômica dentro dos vários segmentos da economia, com suas especificidades, sua abrangência e dependência. Caberia, então, administrar o porto como uma empresa ou indústria, segundo um planejamento estratégico, com estudos aprofundados do mercado, de sua potencialidade, dos fatores de produção, etc.

A abordagem do porto como uma empresa, salienta Porto (2007) possibilita determinar seus fatores próprios de desenvolvimento, vislumbrando a intensificação de investimentos em seus aspectos positivos e a amortização de suas fraquezas, bem como o preparo para enfrentar possíveis ameaças e oportunidades que venham a surgir no cenário portuário, promovendo, assim, um desenvolvimento voltado para os aspectos sociais, econômicos e ambientais como um todo.

### 3.1.3 Portaria 414/2009 – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

A Portaria 414, de 30 de dezembro de 2009, em atendimento ao estabelecido no inciso X do § 1º do artigo 30 da Lei 8.630 – atualmente no § 2º do artigo 17 da Lei 12.815 – estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os

procedimentos mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento de cada porto organizado.

O PDZ é o principal instrumento físico de planejamento das atividades dos portos organizados. Trata-se de um estudo em que se considera a situação atual e uma perspectiva futura para a atividade portuária, com a finalidade de promover a expansão física e comercial da atividade, possibilitando o desenvolvimento de forma integrada com os demais ambientes ao redor do porto. Porto (2007) afirma que é uma ferramenta que institui a busca de metas para as atividades portuárias, sendo projetado para atender ao período de cinco ou mais anos e revisado em tempos iguais, proporcionando, assim, uma correção e adaptação nos rumos do desenvolvimento das atividades.

O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário – PDZ é um instrumento de planejamento da Administração Portuária que visa, no horizonte temporal, considerado o ambiente social, econômico e ambiental, o estabelecimento de estratégias e de metas para o desenvolvimento racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto organizado (BRASIL, 2009, art.1º, § 1º).

De acordo com Porto e Teixeira (2002), o PDZ traça as diretrizes e estabelece planos para as atividades a serem exercidas no sítio portuário; define espacialmente as atividades, planejando o provimento, destinação e ocupação de áreas para o uso portuário e não portuário (seu entorno); estabelece os níveis e discrimina as atividades a serem executadas no porto, minimizando, desta forma, possíveis conflitos de uso do território.

Conforme o parágrafo primeiro, do artigo primeiro da Portaria 414/2009, o PDZ deve ser elaborado pela Autoridade Portuária e submetido, em seguida, à aprovação pelo Conselho de Autoridade Portuária, cuja competência, nesse caso, se restringe a aprovar o PDZ ou não, na sua íntegra ou parcialmente e, em até 30 dias, deve encaminhar cópia à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (BRASIL, 2009, art. 1º, §1º). Com a promulgação da lei 12.815/2013, em seu artigo 17 §2º, a Autoridade Portuária elaborará o PDZ do Porto e o submeterá diretamente à aprovação pela Secretaria de Portos da Presidência da República, sem, no entanto, passar por aprovação do Conselho de Autoridade Portuária.

A nova lei de modernização dos portos, 12.815/2013, centraliza a competência da elaboração do PDZ na Autoridade Portuária e sua aprovação na SEP, articulando a concorrência entre os atores privados interessados no investimento portuário e desligando o CAP dessa competência. A União pretendeu, com essa alteração na legislação, uma possível expansão da diversificação de cargas nos portos. Isso significa tirar poder dos portos e concentrar na União.

Essa descentralização se deve provavelmente ao fato de que os CAPs, dada a representatividade dos operadores portuários, estariam se apoderando dos respectivos portos, não deixando margem a entrada de novos competidores, reduzindo, assim, a concorrência nos portos. Trata-se de um modelo de cogestão da atividade portuária, a qual possibilita a participação da iniciativa privada nos destinos do país.

Essa revisão era necessária, explicam Porto e Teixeira (2002), porque muitos PDZs estavam superestimados, valorizando excessivamente a presença do ente público no desenvolvimento portuário. No novo modelo, as áreas seriam também disputadas pelo segmento privado que as tomariam por arrendamento a partir de um processo licitatório.

A lei 12.815, de 2013, institui também em seu artigo 53 o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, implantado pela SEP da Presidência da República e pelo Ministério dos Transportes, nas respectivas áreas de atuação, dentre as atividades abrangidas pelo Programa está o monitoramento ambiental (BRASIL, 2013). Portanto, lembram Porto e Teixeira (2002) que é imprescindível que o PDZ trace estratégias fundadas em desenvolvimento sustentável, estabelecendo boa relação de usos quanto ao atendimento ao requisito ambiental.

A nova lei de modernização dos portos, Lei 12.815/2013, veio reforçar o papel e a importância dos PDZs para a melhoria operacional do sistema portuário brasileiro.

Sendo assim, através do PDZ procura-se definir opções estratégicas, que apontam o rumo a ser traçado para o desenvolvimento portuário no sentido de se estabelecer uma visão de futuro, significando renúncias e prioridades. O planejamento visa organizar as incertezas quanto ao futuro, entretanto, não é um plano feito para o futuro, ele é feito para ajudar nas decisões e escolhas presentes,

devendo ser constantemente repensando e monitorado, configurando um instrumento dinâmico.

### **3.2 A relação das atividades de Planejamento e Gestão com o PDZ**

Os conceitos de planejamento e gestão, nas palavras de Souza (2004), longe de serem concorrentes ou intercambiáveis são conceitos distintos e complementares. O conceito de gestão há bastante tempo estabelecido na área de administração de empresas, vem adquirindo crescente popularidade em outros campos profissionais.

Planejamento é a preparação para a gestão futura, enquanto gestão é a efetivação das condições do planejamento feito no passado. Pois, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, de melhor tirar partido dos prováveis benefícios. Já a gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas (SOUZA, 2004, p. 46). Entende-se, portanto, que as atividades de planejamento e gestão são fundamentais para o pensamento estratégico de qualquer ação.

O cérebro humano tende a ordenar tudo o que lhe é implicado, então, planejamento – prever ações no tempo – é o principal balizador para o gestor. De acordo com Pereira (2010), a palavra “planejamento” diz respeito a pensar, criar, moldar ou até tentar controlar o futuro da organização dentro de um horizonte estratégico. O planejamento atribui usos aos espaços e recursos disponíveis, devendo ser proativo, isto é, antever as situações de usos e suas consequências, pois toda ação humana se territorializa de alguma forma. Para onde expandir uma civilização? Por que estratégias desenvolver uma organização? O planejamento é resposta para essas e tantas outras questões que envolvem a necessidade de pensar hoje o caminho a ser traçado em longo prazo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Algumas informações expostas neste subcapítulo provêm de aula oral expositiva da disciplina de Planejamento Territorial, ministrada pelo Prof. Dr. Marcelo Domingues.

A relação entre o sistema social e seu suporte material – natureza modificada pelo homem – diz respeito à forma de organização territorial, sendo que diminuir as assimetrias socioeconômicas e ambientais é a principal função do planejamento, pois essas nunca serão eliminadas, apenas reduzidas. Os objetivos do planejamento com vistas à organização territorial são: 1) desenvolvimento socioeconômico equilibrado; 2) melhora na qualidade de vida da população; 3) gestão dos recursos naturais; 4) uso racional do espaço (sustentabilidade). Planejamento de um território configura-se na efetivação do controle da sociedade através de infraestrutura.

Um exemplo de planejamento voltado para a organização territorial é o Plano Diretor de um município, definido pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual estabelece as diretrizes gerais da política urbana – mais conhecida como Estatuto das Cidades – como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, que visa estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos (BRASIL, 2001).

Com o intuito de orientar as ações do poder público a fim de compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, o instrumento de planejamento deve ser dinâmico e periodicamente reavaliado e readequado às reais carências socioeconômicas, frente às constantes mutações ambientais e situacionais impostas pelo atual contexto civilizatório. Afinal, muitas vezes se planifica algo e, no final do plano, já aconteceram tantas alterações que este já não se aplica mais às circunstâncias.

Quando não bem planejadas e geridas as ações desempenhadas por determinada organização podem não sobreviver às oscilações de mercado, às constantes situações ameaçadoras do ambiente externo e, principalmente, ao atual modelo de mercado globalizado, pressionado por constantes incertezas e total imprevisibilidade. SOUZA (2004, p. 51) salienta que:

O desafio, então, é o de planejar de modo não racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado.



O planejamento deve abranger todo o contexto espacial, no qual a atividade organizacional deve ser avaliada de acordo com seu meio ambiente. Para Porto (2007), o meio ambiente envolve tudo o que condiciona aspectos culturais, tecnológicos, institucionais, entre outros tantos, assim, a disciplina no uso do espaço refere-se à sustentabilidade ambiental.

Ferreira (2011) faz uma relação entre planejamento e sustentabilidade, afirmando que as ações do planejamento devem ser formuladas segundo os princípios da eficiência, que se relaciona à melhor maneira de como as coisas deverão ser feitas, da eficácia, que se refere ao alcance dos resultados definidos e da efetividade, isto é, da apresentação de resultados positivos ao longo do tempo, permanentemente. E é nesse conjunto de princípios que a sustentabilidade permeia o planejamento. A sustentabilidade, assim como o planejamento, também se relaciona com a permanência efetiva do desenvolvimento no longo prazo. Tanto no âmbito da sustentabilidade como no âmbito do planejamento almeja-se obter o máximo de resultado com a melhor alocação de esforços e recursos.

Desta forma, o planejamento compreende a definição do caminho mais favorável e econômico para se atingir o máximo de atendimento às exigências socioeconômicas e ambientais, sendo, para isso, realizado previamente um bom diagnóstico organizacional para estabelecer objetivos e estratégias para vencer dificuldades do processo (PORTO; TEIXEIRA, 2002).

Com vista no desenvolvimento e de sua permanência no mercado, as organizações precisam estar preparadas para possíveis oscilações no cenário em que atuam. Para isso, precisam aprimorar-se constantemente, acompanhando as mudanças que ocorrem no mercado externo e, assim, moldando seu ambiente interno. Citando Napoleão: “a grande arte da guerra consiste em saber mudar durante a batalha. Será derrotado o general que montar um sistema que ele não possa mudar.” Contudo, para que as organizações consigam manter-se em um ambiente de constantes mutações, é necessário que seu desenvolvimento se dê de forma planejada. A figura a seguir ilustra as etapas estratégicas para o planejamento (Figura 3):

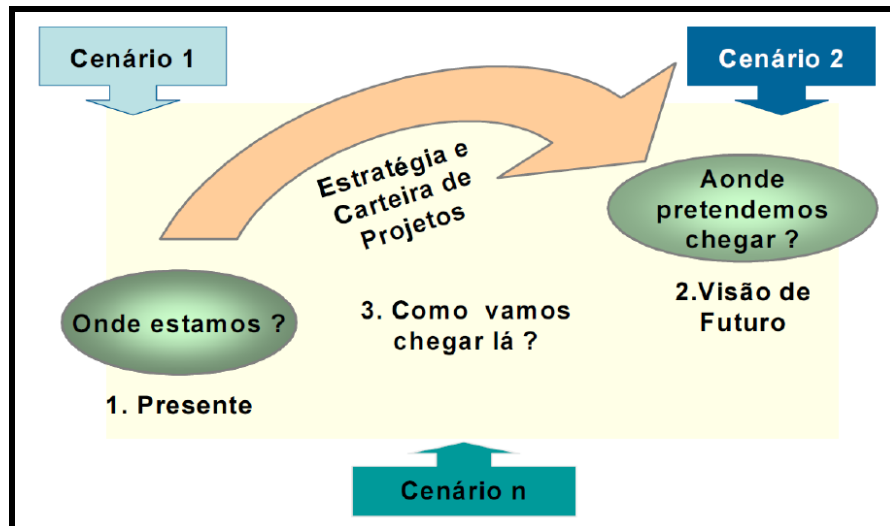


Figura 3 - Etapas estratégicas para o planejamento  
 Fonte: MARCOPLAN, 2006.

Desta forma, deve antever ao planejamento das estratégias de ação uma eficiente análise do ambiente organizacional, interno e externo, além de ser permeado por um conjunto de cenários prospectivos que possam abrir um leque de possibilidades de ações para o desenvolvimento da organização. Para o planejamento considerar as variáveis que influenciam o ambiente organizacional, se faz necessário uma análise deste ambiente no qual a organização está inserida, denominada de análise SWOT – assunto que será melhor abordado posteriormente.

Percebe-se que o planejamento deve estar presente em qualquer estratégia organizacional em tempos de desenvolvimento constante. Assim, com a expansão da atividade portuária, o planejamento dessa atividade também passou a ser estudado com mais cuidado. Com o objetivo de integração das atividades portuárias com o desenvolvimento local e regional, o planejamento foi cotado como principal ferramenta para promover o crescimento nacional e para atender às trocas internacionais (PORTO, 2007). Afinal, a eficiência de um porto não se limita apenas à operacionalidade de sua estrutura física, mas, sobretudo, à dinâmica do seu entorno, dadas as atividades produtivas que fazem uso dos seus serviços, da sua hinterlândia (MONIÉ; VIDAL, 2006, apud OLIVEIRA, 2013).

Em se tratando do âmbito portuário, o principal instrumento norteador das possibilidades de desenvolvimento da área portuária é o PDZ. A organização necessita de uma boa adequação com seu ambiente para que seus objetivos sejam atingidos, por isso a importância do PDZ na atividade portuária. No entanto, embora o papel do PDZ na atividade portuária seja de suma importância para o

planejamento do uso do território, este não é bem compreendido pelo agente portuário local e federal. De acordo com Porto (2007), por diversas razões, muitos portos relegam ao segundo plano sua principal variável de planejamento do desenvolvimento portuário:

Por questões culturais e outras, cada vez mais perdemos a capacidade de planejar e com isso de racionalizar o que fazer. Na atividade portuária, seja ela no plano federal e local, não é diferente. A falta de recursos e a mudança constante de diretrizes políticas tornam o planejar algo fictício. Essa situação se reflete no acompanhamento da atividade, na cobrança dos compromissos sociais, pela falta de referência, uma vez que os marcos iniciais ou não foram construídos adequadamente ou são alterados constantemente. Sem referência não há desenvolvimento (PORTO, 2007, p. 89).

A necessidade de um pensamento estratégico eficiente do ramo portuário fica mais óbvia em tempos de mudanças aceleradas, quando o tempo de reação da organização é fundamental para sua sobrevivência, seu crescimento e o alcance do desenvolvimento socioeconômico-ambiental proveniente deste ramo.

O assessor do Ministério do Trabalho e Emprego – Raimundo F. Kappel destaca que um dos grandes problemas de planejamento territorial das cidades portuárias é a falta de entrosamento entre as administrações municipal e portuária. Seus principais instrumentos de planejamento – Plano Diretor municipal e Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário – precisam estar em sintonia para uma gestão eficiente (KAPPEL, s.d.).

Além disso, segundo Kitzmann e Asmus (2006), as iniciativas de gestão ambiental, frequentemente, não são abarcadas pelo setor de planejamento portuário, levando a ações desarticuladas e reativas, fruto da visão que considera a regulamentação ambiental um fator ameaçador da competitividade das empresas. Sendo a finalidade estratégica do PDZ, como de qualquer planejamento, desenvolver políticas ou ações que orientem o comportamento dos indivíduos na organização de forma que o sistema consiga uma boa adequação ao meio e as suas reais finalidades, a observância e atendimento a esta ferramenta resultam em uma atividade planejada e desenvolvida de maneira harmônica ao longo dos anos.

Abaixo segue um fluxograma das principais ações para a elaboração de um PDZ que seja adequado às condições do ambiente (Figura 4):

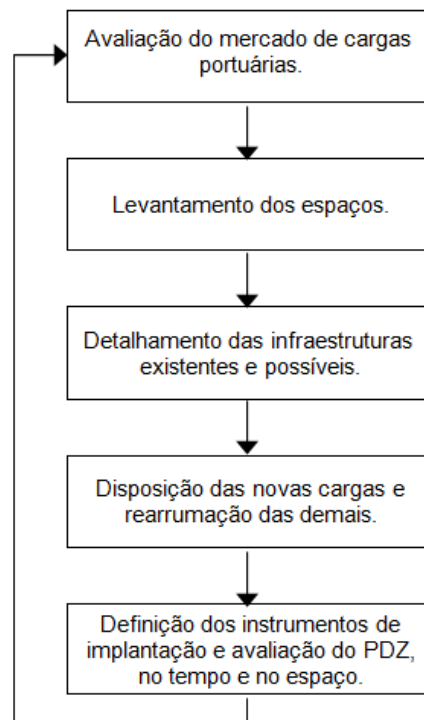


Figura 4 - Fluxograma do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ  
 Fonte: adaptado de PORTO, 2007.

Desta forma, um planejamento bem estabelecido, que segue as etapas do fluxograma esquematizado por Porto (2007), que abrange desde uma avaliação prévia da movimentação de cargas, incluindo uma avaliação da infra e superestrutura portuárias, calcado nas características situacionais do ambiente no qual o Porto está inserido e condizente com o planejamento territorial da cidade, tem grandes possibilidades de atender a função para a qual é proposto, de forma bastante eficiente.

### 3.3 Diagnóstico

O diagnóstico organizacional parte da avaliação sistêmica da situação em que uma organização se encontra, a partir da determinação de seus pontos fortes e fracos; sua capacidade gerencial; seu know-how técnico e tecnológico; sua capacidade de produção e de distribuição; suas perspectivas mercadológicas e resultados e perspectivas econômico-financeiras; além das expectativas dos concorrentes e a situação do mercado externo, emitindo um parecer com conclusões sobre cada um desses aspectos e sugestões do que se deve fazer (LACOMBE; HEILBORN, 2003).

Antes de mudar é necessário conhecer a situação presente (KISIL, 2001). Por isso a importância do diagnóstico organizacional. Este permite aos gestores conhecerem a realidade de sua organização antes de tomarem decisões estratégicas ou realizarem mudanças. Através do diagnóstico, pretende-se compreender a situação presente da organização para indicar soluções apropriadas de melhoria dos resultados. “O ponto de partida do diagnóstico é a realidade, isto é, os fatos” (LACOMBE; HEILBORN, 2003, p. 169). Um diagnóstico é, segundo Kotler e Bes (2011, p. 254):

(...) uma análise geral das diversas forças envolvidas e que determinam o atual status de uma empresa, e que determinarão seu futuro (dinâmica setorial, paisagem competitiva e ambiente econômico e regulatório). O diagnóstico tem o objetivo de identificar o que tornou a empresa bem-sucedida até o momento, e o que deve ser modificado para manter esse sucesso no futuro.

Para Newman e Warren (1980), o diagnóstico organizacional é um processo de análise temporal e espacial que visa avaliar a organização ou determinado processo como um todo; detectar desvios de desempenho; ponderar condições internas e externas, ou seja, diagnosticar sintomas de procedimentos não adequados ou que poderiam estar mais adequados às necessidades da organização. O diagnóstico é utilizado para formular objetivos e estratégias corporativas, a partir dos quais surgirão os critérios e os processos para a tomada de decisão (KOTLER; BES, 2011).

Através do diagnóstico é possível avaliar o potencial de mudança, a cultura organizacional, os valores da organização, os estilos de liderança, as estruturas de poder, as fontes de conflito e desequilíbrio, entre outras variáveis relevantes para a gestão empresarial. Um diagnóstico bem avaliado também permite identificar as potencialidades, as dificuldades e as variáveis que influenciam no desempenho organizacional, de forma a detectar possíveis fatores limitantes da eficácia da organização, a fim de priorizar os pontos críticos de mudança, além de ampliar a visão dos processos da empresa e desenvolver alternativas de ações e implantação de soluções para o melhor desempenho da empresa.

Realizar um diagnóstico consiste, portanto, em procurar entender o problema ou oportunidade e identificar suas causas e consequências. Certas situações são facilmente caracterizáveis como problemas, porque têm efeitos

indesejáveis evidentes, que não exigem muita pesquisa para serem identificados. Já outros problemas precisam de estudos demorados para serem analisados e entendidos (MAXIMIANO, 2011).

Desta forma, para a elaboração de um diagnóstico é necessário que se faça uma análise concreta das forças interna e externa atuantes no ambiente organizacional.

### 3.3.1 Análise dos ambientes interno e externo

O conhecimento sobre o ambiente organizacional é fundamental para a realização de um diagnóstico adequado, calcado na realidade mercadológica, pois forças externas e internas afetam direta e indiretamente a organização, influenciando positiva ou negativamente o alcance de seus propósitos, objetivos, metas, políticas e estratégias.

Analisar o ambiente permite à organização estar um passo a frente de seus concorrentes, aproveitando as oportunidades de mercado que esses ainda não perceberam e antecipando-se às possíveis influências indesejáveis. Permite, sobretudo, um maior preparo para enfrentar o mercado instável dos negócios.

De acordo com Certo e Peter (2005, p.23): “análise do ambiente é o processo de monitoramento do ambiente organizacional para identificar as oportunidades e os riscos atuais e futuros que podem vir a influenciar a capacidade das empresas de atingir suas metas”.

A análise interna do ambiente, de acordo com Oliveira (2010), tem por finalidade colocar em evidência as deficiências e as qualidades da instituição que está sendo analisada, ou seja, os pontos fracos e fortes, respectivamente.

Pontos fortes são definidos por Braga e Monteiro (2005) como as características internas da organização que lhe propiciam uma condição favorável no processo competitivo ou frente ao ambiente onde ela se insere. Enquanto os pontos fracos, segundo Pereira (2010, p. 111) “são as características ou limitações da organização que dificultam a obtenção de resultado”.

No entanto, atualmente entende-se que o desempenho organizacional sofre influência também de fatores externos à organização. Pereira (2010, p. 101) ressalta que:

Nos primórdios da Administração, as organizações eram entendidas como sistemas fechados e, por isso mesmo, não interagiam com o ambiente externo. Atualmente, é evidente que as organizações que não estão em constante sintonia com o seu meio externo estão fadadas ao fracasso.

Sendo a organização um sistema aberto, influenciado por fatores internos e externos a esta, ambos os ambientes devem ser analisados para uma preciso diagnóstico do ambiente organizacional.

Segundo Oliveira (2010, p. 71), a análise externa tem por finalidade “estudar a relação existente entre a empresa e seu ambiente em termos de oportunidades e de ameaças (...)” Chiavenato e Sapiro (2003, p.80) afirmam: “o diagnóstico estratégico externo (...) é a maneira como a organização faz o mapeamento ambiental e a análise das forças competitivas que existem no ambiente”.

Desta forma, Oliveira (2010) salienta que a análise ambiental externa é essencial para identificar oportunidades e ameaças que envolvem constantemente as organizações e que, muitas vezes, estas ainda nem perceberam claramente que existem.

Por oportunidades entende-se a força incontrolável pela organização que pode favorecer suas estratégias. Enquanto as ameaças são as variáveis negativas que criam obstáculos às suas estratégias, embora continuem sendo incontrolável pela organização (PEREIRA, 2010).

Desta forma, para que os fatores internos e externos, identificados na análise do ambiente organizacional, se conversem e possam, assim, ser usados como uma ferramenta de gestão efetiva para a elaboração de um bom diagnóstico foi desenvolvida, nas décadas de 60 e 70, uma análise denominada SWOT ou matriz FOFA.

### 3.3.2 Análise SWOT

A matriz FOFA como é geralmente descrita no Brasil é uma análise relacionada aos ambientes interno e externo de uma organização, como parte do planejamento estratégico. Chiavenato e Sapiro (2003), Pereira (2010), Daychoum (2008), entre tantos outros autores renomados no assunto afirmam que a análise SWOT relaciona os pontos fortes e pontos fracos definidos na análise interna com

as oportunidades e ameaças definidas na análise externa do ambiente organizacional.

Segundo Mccreadie (2008), em seu livro que trata de um clássico tratado militar “A Arte da Guerra”, escrito pelo general estrategista Sun Tzu, no século IV a.C. – que, hoje, parece destinado a colaborar estrategicamente para outra guerra: a das empresas no mundo dos negócios – a análise SWOT serve para posicionar ou verificar a situação e a posição estratégica da organização no ambiente em que se insere.

“O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês. Significa um anagrama de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weakness*), Oportunidade (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*)” (DAYCHOUM, 2008, p. 7). Traduzida para o português, a sigla refere-se às palavras: Forças (também chamadas de pontos fortes), Oportunidades, Fraquezas (também chamadas de pontos fracos) e Ameaças. É importante salientar que a maioria dos estudiosos e pesquisadores opta pela nomenclatura SWOT (do inglês) já que, em português, quando nos referimos a “F” (**FOFA**) não sabemos se estamos analisando as forças (pontos fortes) ou as fraquezas (pontos fracos), já que ambas as palavras (forças e fraquezas) começam com a mesma letra (F).

A análise SWOT refere-se, portanto, a um estudo do ambiente externo e da realidade interna da organização e tem sido muito utilizada pelo fato de mostrar os aspectos favoráveis e desfavoráveis do mercado e situar a organização na realidade deste mercado. De acordo com Cruz (2010), a análise SWOT pode ser aplicada na avaliação de uma organização, de um projeto apenas ou de produtos ou serviços isoladamente. A matriz é composta por um quadrante 2x2, na qual em uma mesma coluna são elencados os fatores internos (pontos fortes e fracos) da organização e na outra coluna são elencados os fatores externos (oportunidades e ameaças) (SERRANO, 2011).

Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), a avaliação estratégica realizada a partir da matriz SWOT, que servirá para compor o diagnóstico situacional da organização, é uma das ferramentas mais utilizadas na gestão estratégica competitiva. Está baseada na premissa que os fatores internos, classificados como pontos fortes ou fracos são elementos sobre os quais a organização tem controle. Já os fatores externos à organização, denominados como ameaças ou oportunidades, são elementos sobre os quais a empresa não possui o controle.



Desta forma, para um ambiente organizacional harmônico, em equilíbrio com os fatores externos, deve-se buscar na análise SWOT, uma dinâmica na qual os pontos fortes sejam fortalecidos ou maximizados, os pontos fracos sejam eliminados ou compensados, as oportunidades sejam aproveitadas e as ameaças sejam evitadas ou seus efeitos minimizados. Ou seja, em uma análise interna, os pontos fortes da organização devem ser capitalizados e os pontos fracos melhorados. Já na análise externa, as oportunidades devem ser monitoradas e as ameaças eliminadas, conforme esquematizado no Quadro 2:

<b>AMBIENTE INTERNO</b>	<b>PONTOS FORTES</b>	<b>PONTOS FRACOS</b>
	<b>S</b>	<b>W</b>
	<b>CAPITALIZAR</b>	<b>MELHORAR</b>
	Interno	Interno
	Impacto positivo	Impacto negativo
	Controlável	Controlável
	Da empresa	Da empresa
<b>AMBIENTE EXTERNO</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
	<b>O</b>	<b>T</b>
	<b>MONITORAR</b>	<b>ELIMINAR</b>
	Externo	Externo
	Impacto positivo	Impacto negativo
	Incontrolável	Incontrolável
	Para a empresa	Para a empresa

Quadro 2 - Dinâmica da Matriz SWOT  
Fonte: adaptado de LEÃO, 2010.

A função da análise SWOT é compreender fatores influenciadores e apresentar como eles podem afetar a iniciativa organizacional, levando em consideração as quatro variáveis citadas (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), com base nas informações obtidas, a empresa poderá elaborar novas estratégias. Heijden (2004) afirma que a análise SWOT é uma maneira de evidenciar aspectos importantes da situação de negócios. Ela fornece uma base de dados para a metodologia de cenários e a discussão adicional sobre estratégia.

### 3.4 Cenários Prospectivos

A metodologia de cenários não deve ser entendida como uma mera técnica de previsão do futuro, como se a história fosse passível de completa determinação ou, pelo menos, como se fosse razoável ignorar a dinamicidade que sempre existe nos processos históricos. Peter Druker já declarava, em sua célebre frase, que “a melhor maneira de prever o futuro é criá-lo”. Construir cenários significa estudar as diversas possibilidades de futuros, simular desdobramentos da realidade e preparar as organizações para qualquer um deles, ou ainda, criar condições para que modifiquem suas probabilidades de ocorrência, ou minimizem seus efeitos, sem a preocupação de quantificar probabilidades e sem se restringir a identificar uma única possibilidade de futuro, tida como tendência mais plausível (SOUZA, 2004; MARCIAL e GRUMBACH, 2008).

O planejamento de cenários afeta a percepção da realidade e a amplia, provendo assim, uma variedade necessária para ver e perceber o mundo exterior além dos padrões organizacionais já existentes. Sua necessidade e aplicabilidade surgem frente ao atual modelo de mercado globalizado, pois, ao se analisar o contexto em que as organizações estão inseridas, percebe-se que fica cada vez mais difícil estabelecer estratégias que garantam sua sobrevivência em um ambiente de total imprevisibilidade, baseado em extrema instabilidade frente às modernas tecnologias e crescente informatização e automação, no qual o volume de informações a serem monitoradas evolui constantemente (MARCIAL; GRUMBACH, 2008). Para tanto, é importante conhecer a técnica metodológica de cenários prospectivos.

Schwartz (2000, p.18) conta que os cenários surgem como um método de planejamento militar, logo após a Segunda Guerra Mundial. A Força Aérea dos Estados Unidos da América (EUA), tentando antecipar as ações de seu oponente, prepara estratégias alternativas. Nos anos 60, Herman Kahn, que fizera parte do grupo da Força Aérea dos EUA, aprimorou a metodologia como ferramenta para o uso comercial.

No contexto estratégico organizacional, o termo “cenário” pode ter diversas definições, de acordo com renomados autores, como, Schwartz (2000); Ringland (2002); Porter (1992); Wilson (2002); Godet (1993); Lacombe e Heilborn (2003); Heijden (2004); Marcial e Grumbach (2008), Pajudas e Font (1998), entre

outros, mas todas levam ao mesmo entendimento. Tentando contemplar essas definições, pode-se dizer que a metodologia de cenários prospectivos é a ferramenta de gestão empresarial mais adequada para uma análise ambiental da organização em tempos de inconstâncias, que objetiva definir ações estratégicas sólidas para atingir um nível de desempenho organizacional superior no mercado global. Embora a metodologia não se proponha a eliminar as incertezas presentes nesse mercado, esta aponta meios para reduzi-las, possibilitando uma tomada de decisão mais acertada, baseada em futuros hipotéticos. Desta forma, a finalidade suprema do planejador de cenários é criar uma organização mais adaptável ao ambiente, que reconheça mudanças e incertezas e que as utilize em seu proveito, atingindo um nível superior de desempenho (HEIJDEN, 2004).

Guemawat (2007) afirma que a análise do cenário ajuda a participar do paradigma SWOT como um processo mais sistemático para o planejamento estratégico, esclarecendo as oportunidades e os riscos que cada empresa enfrenta. Assim como, um diagnóstico bem elaborado sobre a organização em estudo, de acordo com Lacombe e Heilborn (2003), também ajuda a definir o cenário a se atingir. Heijden (2004, p. 92) afirma que “os cenários permitem que o responsável pelas decisões veja não só os resultados, mas também as forças que podem levar o negócio para um lado ou para outro”.

Nesse sentido, Wilson (2002) salienta que o planejamento de cenários deve estar intimamente ligado ao processo de planejamento estratégico e à tomada de decisões, possibilitando explorar melhor os riscos, as oportunidades e as ameaças, além de melhorar a qualidade da tomada de decisões. Assim, a prospecção de cenários futuros ganha consistência e torna-se uma ferramenta fundamental para o processo de planejamento estratégico de instituições públicas, privadas e do terceiro setor.

Quanto ao número de cenários a serem construídos, é quase consensual, entre os principais autores da metodologia de cenários prospectivos, a ideia de apresentar ao final dos estudos poucos cenários. De dois a quatro cenários são suficientes para diminuir as incertezas e estimular os tomadores de decisão a empreender novos desafios, em busca da construção do melhor futuro imaginável (HEIJDEN, 2004; PORTER, 1992; MARCIAL e GRUMBACH, 2008). Na visão de Porter (1992), uma proliferação de cenários, além de três ou quatro, pode tornar a análise tão onerosa que as questões estratégicas são encobertas.

Marcial e Grumbach (2008) dividem os cenários em três tipos: Possíveis, Realizáveis e Desejáveis, cada um orientado para uma possibilidade de efetivação, conforme descrito no quadro abaixo (Quadro 3):

TIPO	DEFINIÇÃO
<b>Cenários Possíveis</b>	Constituem-se de todos os cenários que puderem ser imaginados.
<b>Cenários Realizáveis</b>	São todos os cenários possíveis de ocorrer, considerando as limitações para que ocorram, os condicionantes do futuro.
<b>Cenários Desejáveis</b>	São os cenários que se encontram em qualquer parte do possível, mas nem todos são, necessariamente, realizáveis. Ou seja, são possíveis, no entanto, podem não ser realizáveis. Atendem a interesses e valores considerados.

Quadro 3 - Tipos de Cenários

Fonte: adaptado de Marcial e Grumbach, 2008.

A figura abaixo ilustra a configuração dos três tipos de cenários elencados por Marcial e Grumbach (2008) e a relação entre eles (Figura 5):

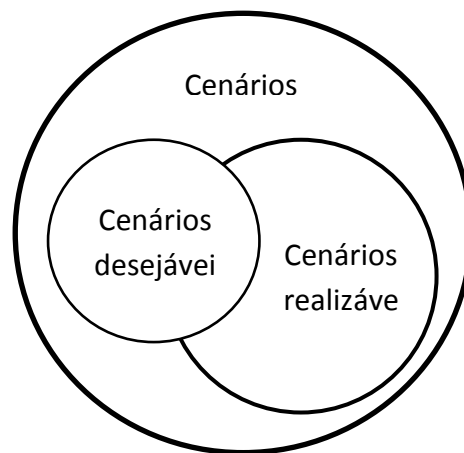


Figura 5 - Tipos de cenários

Fonte: adaptado de MARCIAL e GRUMBACH, 2008.

Já Pujadas e Font (1998) classificam os cenários em dois tipos: Exploratórios e Antecipatórios.

Os cenários Exploratórios descrevem, a partir de uma situação presente e das tendências que nela prevalecem, uma sucessão de acontecimentos que conduzem de forma lógica a um futuro possível. Ou seja, vão do presente ao futuro. Este tipo de cenário subdivide-se em outros dois tipos: os Tendenciais e os de Delimitação. Aquele supõe a manutenção futura das tendências atuais, enquanto

este resulta de hipóteses, estabelecendo os limites dentro dos quais se configurará um cenário futuro.

Já os Antecipatórios, segundo os autores, são os verdadeiramente prospectivos, pois seu ponto de partida é um futuro possível e desejável, descrito por um conjunto de objetivos a alcançar, e não a situação atual. Ou seja, vão do futuro ao presente. Através de uma visão de futuro, analisam-se diferentes estratégias para alcançá-la. Este cenário subdivide-se em Normativos e Contrastados. Aqueles definem um futuro possível e desejável a partir da determinação prévia dos objetivos a alcançar, enquanto estes definem um futuro dentro dos limites do possível e os objetivos a alcançar podem divergir dos estabelecidos inicialmente. O quadro abaixo resume os cenários definidos por Pujadas e Font, (1998):

	<b>TIPO</b>	<b>FINALIDADE</b>	<b>PREMISSA</b>	<b>PROCESSO UTILIZADO</b>
<b>CENÁRIOS EXPLORATÓRIOS</b>	Cenário Tendencial	Determinar um futuro possível	Predomínio de tendências estáveis	Examina a execução destas tendências e dos mecanismos que as explicam
	Cenário de Delimitação	Definir o espaço dos futuros possíveis	Predomínio de tendências estáveis	Faz variar de forma extrema as hipóteses concernentes à evolução das tendências
<b>CENÁRIOS ANTECIPATÓRIOS</b>	Cenário Normativo	Produzir uma imagem de um futuro possível e desejável	Pode-se determinar previamente um conjunto possível de objetivos a realizar	Sintetiza os objetivos e estabelece a relação desta imagem futura com o presente
	Cenário Contrastado	Elaborar um futuro desejável situado dentro dos limites do possível	Pode-se determinar previamente um conjunto possível de objetivos a realizar, separando-se dos objetivos de referência	Sintetiza os objetivos e estabelece a relação desta imagem futura com o presente

Quadro 4 - Tipos de Cenários propostos por Pujadas e Font (1998)

Fonte: adaptado de J. Lleó de La Viña (1979), apud Pujadas e Font (1998).

Para o presente estudo, optou-se por utilizar a classificação estabelecida por Marcial e Grumbach (2008), por se tratar de cenários mais objetivos e

condizentes com a realidade do objeto de estudo, bem como com as pretensões para o mesmo, os quais possibilitarão à organização portuária reduzir suas incertezas e orientar seus gestores sobre como caminhar para o melhor futuro delineado.

### **3.5 Funções portuárias**

Os portos representam importante função na história da evolução socioeconômica da humanidade. Através do progresso das atividades mercadológicas praticadas em um porto, este, de acordo com Porto (2007), deixou de ser considerado simplesmente o “nó” no sistema de transporte marítimo de carga, passando a representar o “elo” de ligação entre a cadeia dos meios de transporte em geral, incluindo o marítimo, o rodoviário, o ferroviário, o hidroviário, o aeroviário e o transporte por dutos.

Os complexos portuários são hoje objeto de políticas econômicas governamentais uma vez que atingem uma parcela substancial do comércio exterior. Hoje, parte do Programa de Aceleração do Crescimento<sup>6</sup> (PAC) é destinado à ampliação, recuperação e modernização dos portos. Afinal, mais de 90% das trocas externas, exportação e importação, transitam pelos portos.

Desta forma, os portos representam um papel relevante para a economia nacional, desenvolvendo inúmeras funções econômicas para a nação, como função comercial, função industrial, função de logística e, também, função social, sendo que cada porto desenvolve suas funções de acordo com suas características naturais e suas demandas socioeconômicas. Conforme Porto (2007, p. 25), “a atividade portuária de hoje é fruto de uma série de fatores que a torna intensiva, especializada, abrangente e fomentadora de desenvolvimento”.

---

<sup>6</sup> PAC – Programa de Aceleração do Crescimento: programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A discussão que se apresentada neste capítulo está dividida em seis partes. A primeira traz um recorte histórico das atividades portuárias desenvolvidas no Porto de Pelotas, desde sua operacionalização, até seu atual estado de relativa estagnação. A segunda parte expõe a análise SWOT do Porto de Pelotas, fundamentada nas características naturais e funcionais do mesmo. A terceira mostra o diagnóstico da realidade atual do Porto, suas potencialidades e dificuldades operacionais, bem como sua movimentação de cargas em um recorte temporal de 1940 a 2012. A quarta parte deste capítulo procura esboçar quatro alternativas funcionais para o Porto em questão, fundamentadas nos projetos já em negociação para Pelotas.

As quatro primeiras partes deste capítulo foram embasadas em entrevistas realizadas com os atores já identificados na metodologia, bem como em documentos técnicos, como por exemplo, o Plano Mestre do Porto de Pelotas, disponibilizados pelos mesmos.

A quinta parte traça três tipos de cenários para o Porto pelotense, com base nas tipologias funcionais que o Porto de Pelotas poderá vir a desempenhar até 2025. E, por fim, a sexta parte estabelece diretrizes propostas que podem servir como base de informações para o planejamento e elaboração de um novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento para o Porto de Pelotas, calcado nas reais possibilidades estipuladas a partir dos cenários sugeridos neste estudo.

### **4.1 O Porto de Pelotas**

A seguir é apresentado um levantamento histórico referente ao Porto de Pelotas, possibilitado por meio de consultas à biblioteca pública da cidade, bem como às bibliotecas das Universidades, além de informações provenientes das entrevistas com os atores chave desta dissertação.

#### **4.1.1 Histórico**

É notório que o intercâmbio comercial que se iniciou no mundo por volta dos anos 1500 ou, até mesmo, um pouco antes disso. O rompimento do sistema

feudal, a expansão dos mercados e a consolidação de uma economia de base mercantil foram fatores primordiais para o desenvolvimento econômico e das sociedades de um modo geral, através da materialização de um intercâmbio comercial oceânico mundial. Para Porto (2007), as travessias marítimas foram fundamentais para o desenvolvimento das sociedades, assim como dos portos e das cidades portuárias existentes. Desta forma, pode-se dizer que a navegação oceânica, os portos e as cidades portuárias fizeram parte de um conjunto de fatores que transformaram irreversivelmente a humanidade.

Em se tratando do Brasil, Alfredini e Arasaki (2009) destacam que a Carta Regia, de 28 de janeiro de 1808 – documento no qual o príncipe-regente, D. João, decretou a “abertura dos Portos” – representa um marco extraordinário na história do País em relação ao seu processo de independência econômica. Caldas (2008) destaca que os portos brasileiros vêm protagonizando alguns dos mais notáveis episódios da história do Brasil. A partir da assinatura desse documento, o Brasil rompeu seus laços coloniais e seu isolamento político e econômico, ingressando no livre comércio internacional.

As cidades portuárias do Brasil são o início da ocupação e construção do território brasileiro, pois através delas se dão os fluxos comerciais entre a colônia e a metrópole. Cidades como Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Santos, Manaus, Belém, entre outras, tornaram-se importantes centros econômicos, movimentando o comércio por meio de recebimento de diversas mercadorias através de grandes embarcações, que só eram permitidas devido a um atributo privilegiado de tais cidades, sua localização geográfica. Aos poucos, os antigos atracadouros foram se transformando em portos multifuncionais e, mais recentemente, em gigantescos complexos portuários espalhados pela costa brasileira (CALDAS, 2008).

No caso específico do Rio Grande do Sul, a cidade de Rio Grande emerge como um porto militar a partir do qual veio a se desenvolver todo o território Sul Rio-grandense. Quanto à cidade de Pelotas, as atividades portuárias, em sua atual localização – margens do Canal São Gonçalo – datam, de acordo com Poetsch (2002), de aproximadamente 1815, época em que a cidade era conhecida como “Capital da Campanha”, pois o gado era trazido pelos fazendeiros, charqueado pelos escravos e enviado para o norte do Brasil.

Entre 1868 e 1875, visando ao acesso à cidade, foi feita a dragagem do Canal São Gonçalo. Nesta época, cada charqueada, situada às margens do São



Gonçalo ou do Arroio Pelotas, possuía seu próprio trapiche de madeira, cujo conjunto de trapiches formava o Porto de Pelotas. Posteriormente, os trapiches de madeira foram substituídos por cais de concreto, compostos por diversos segmentos justapostos (CAMPELÔ; DUHÁ, 2009) (Figura 8).

Segundo Gutierrez (1993), no período do auge da atividade charqueadora em Pelotas, as estradas eram precárias, então as vias navegáveis possibilitavam a exportação dos produtos, bem como a importação da mão de obra escrava e do sal. Conforme textualiza Poetsch (2002, p. 91) “A Lagoa dos Patos era utilizada intensamente como via de transporte de mercadorias e passageiros. Por muitos anos se viajava só de navio, e, portanto, o porto era de grande importância para a região”.



Figura 6 - Porto de Pelotas, 1895  
Fonte: Bastos, 2011.

O sucesso da comercialização da carne na forma de charque durou do início do século XVIII até os anos 1930, período no qual o Porto de Pelotas apresentou significativa movimentação de cargas. Logo o charque passou a ser substituído pela carne frigorificada, provocando a quebra das charqueadas locais (SINGER, 1977; REINHEIMER, 2007). Quando esse quadro de riqueza decaiu a economia da cidade de Pelotas sofreu uma grande transformação, dando início ao

período de industrialização, no qual as fábricas passaram a configurar o novo cenário econômico em meio ao ambiente portuário (POETSCH, 2002).

Campelô e Duhá (2009) afirmam que essa transformação foi positiva, pois já no início do século XX, o Rio Grande do Sul era considerado como o “celeiro do Brasil”. Contando com 3 principais portos: Rio Grande, Pelotas e Porto Alegre. Sendo que o Porto de Pelotas possuía as melhores condições naturais do que qualquer outro porto rio-grandense. O estado embarcava para o resto do país uma extensa variedade em termos de alimento e produtos manufaturados.

A União autorizou o governo do estado do Rio Grande do Sul a construir e a explorar comercialmente o Porto de Pelotas, nas disposições do Decreto nº 18.553, de 31 de dezembro de 1928, confirmadas pelo Decreto nº 24.526, de 2 de julho de 1934, que aprovou a renovação das concessões portuárias outorgadas ao estado. As obras foram iniciadas em 20 de novembro de 1933, a partir do aterramento de um trecho localizado à margem esquerda do Canal São Gonçalo, com o projeto consistindo, essencialmente, em 464m de cais de atracação e três armazéns (ANTAQ, 2012). A partir de então, a zona portuária de Pelotas passou a sofrer alterações em sua estrutura, pois a construção do cais trouxe também a instalação de um complexo de fábricas em seu entorno.

Contudo, um acidente ocorrido durante sua construção deslocou um de seus segmentos, que acabou indo parar na outra margem do canal, retardando a construção do Porto. Somente em 12 de janeiro de 1940 o Porto de Pelotas tornou-se operacional, enquanto quase a totalidade dos demais portos brasileiros já se encontrava em avançada fase de funcionamento e desenvolvimento (CAMPELÔ; DUHÁ, 2009).

Durante o processo de construção, o Porto de Pelotas ficou submetido a vários decretos federais e estaduais que ora davam plenos direitos de concessão ao Estado, ora transformavam a administração do Porto em sociedade mista.

A partir de sua liberação operacional, o Porto de Pelotas retomou, então, sua caminhada, agora em passos mais acelerados, rumo ao desenvolvimento, garantindo transporte mais eficiente, rápido e barato, ligando a região do extremo sul do Brasil aos grandes mercados do território nacional e do exterior.

O Porto de Pelotas apresentava um futuro promissor. Contava com boa profundidade de seus canais de acesso, podendo ainda, com pequena intervenção, serem aprofundados e alargada sua bacia de evolução.

Suas instalações eram plenamente satisfatórias, e sua estiva era considerada uma das melhores do Brasil. Com ótima localização geográfica e comercial, valorizado por sua proximidade em relação ao comércio importador e às zonas produtoras. (CDC, s.d.). Poetsch (2002, p. 91) observa que:

Desde a época das atividades charqueadoras, a Zona do Porto caracterizou-se como uma área propícia para a instalação de setores ligados a essa economia devido à facilidade de escoamento marítimo da produção, bem como a sua ligação com os grandes centros do Brasil e da Europa.

Sá Britto (2011) afirma que o escoamento de produtos ainda contava com o auxílio da malha ferroviária que margeava as instalações portuárias da época, passando pela campanha gaúcha até o Porto do Rio Grande, onde, por via marítima, a produção alcançava o exterior.

De acordo com o Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Pelotas (CDC, s.d.), as principais rodovias que cortam o sul rio-grandense traziam a Pelotas toda a produção regional, para que então fosse remetida, por caminhão ou por navio, a qualquer ponto do Brasil ou do exterior. Ademais, o Rio Grande do Sul ocupava o terceiro lugar em extensão de ferrovias no Brasil, sendo que as ferrovias que transportavam a produção do hinterland<sup>7</sup> de Pelotas ofereciam ótimas condições à utilização, conforme representação abaixo (Figura 7).

---

<sup>7</sup> Hinterland corresponde a uma área geográfica (que pode se tratar de um município ou um conjunto de municípios) servida por um porto e a este conectada por uma rede de transportes, através da qual recebe e envia mercadorias e/ou passageiros (do porto ou para o porto) (PAIVA, 2006, p. 38).

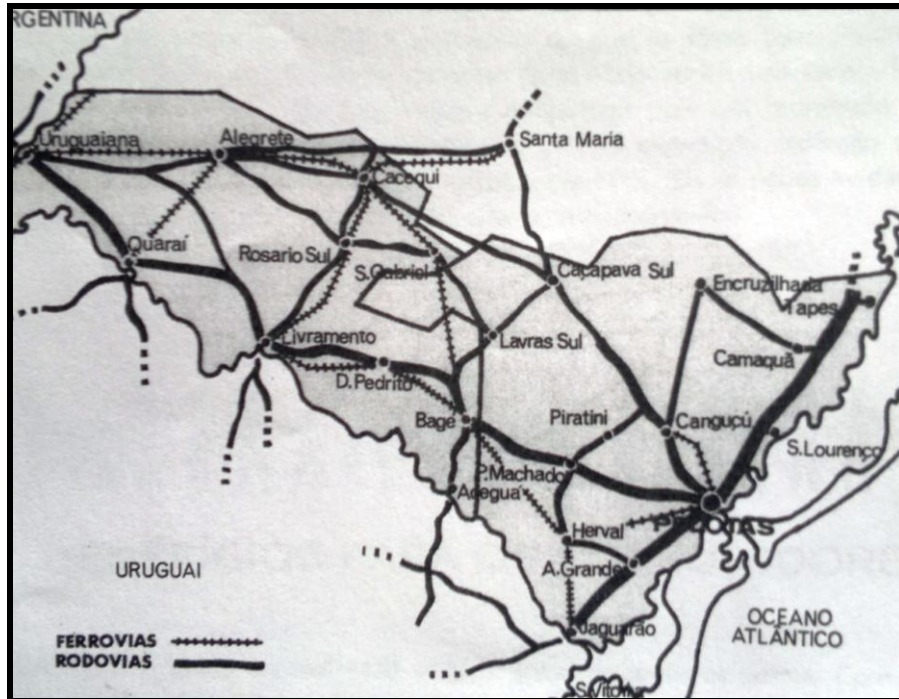


Figura 7 - Principais ferrovias e rodovias do extremo Sul  
 Fonte: CDC, s.d., p. 13.

Segundo Maia (2004), os acessos rodoviários, ferroviários e hidroviários convergiam para que a cidade crescesse e se desenvolvesse vindo a tornar-se o maior e mais importante centro geoeconômico do extremo sul, atuando como ponto chave no escoamento da produção da região, fator este decisivo na caracterização da importância de um porto.

Mas o desenvolvimento em Pelotas de um centro geoeconômico não era obra do acaso. De acordo com CDC (s.d.), era a mais autêntica demonstração de sua importância natural como ponto-chave das comunicações. Era a expressão da necessidade de intercâmbio das regiões circunvizinhas. Era o mais racional aproveitamento das condições geográficas para o escoamento da produção ou para a busca de seu interior. A carga precisava passar por Pelotas para ir a qualquer ponto. Sua posição geográfica era estratégica para o escoamento da produção de quase metade do estado gaúcho, desde a fronteira oeste com o Uruguai e a Argentina.

As vantagens proporcionadas pelo porto e seu entorno, de acordo com Poetch (2002), acabaram por atrair a atividade industrial para a região, modificando significativamente o espaço através da ampliação dessa atividade. Fábricas de médio e grande porte se utilizaram, com grande intensidade, dessas instalações portuárias.

Conforme levanta o Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Pelotas (CDC, s.d.), Pelotas era a terceira cidade industrial do estado do Rio Grande do Sul. Era a maior fabricante de compotas de pêssego do Brasil. Os principais produtos produzidos na região eram: papel, papelão, produtos alimentícios, editoriais e gráficos. Também era grande a industrialização de bens originários da produção pecuária, como lã, banha, sebos, graxa, toicinho, charque, carne salgada e frigorificada, couros salgados e curtidos.

Sua agricultura era também altamente desenvolvida. Os principais produtos eram o arroz, a batata inglesa, a batata doce, o milho, o feijão, o pêssego, a cebola, a alfafa, a ervilha e o trigo. O consumo brasileiro anual de arroz era suprido em 25% pela produção gaúcha, sobrando ainda muito excedente para a exportação (CDC, s.d.).

Quando se trata de pecuária, o gado para o abate, que alimentava o funcionamento das grandes indústrias de carne da cidade provinham, entretanto, em sua maioria dos municípios vizinhos. Além do mais, a localização geográfica de Pelotas, junto ao São Gonçalo e à Laguna dos Patos, além de estar a apenas 50 km do oceano Atlântico era extremamente favorável ao desenvolvimento da indústria e das atividades da pesca. No hinterland do Porto de Pelotas encontravam-se, também, a maioria das jazidas de minérios metálicos e não metálicos da região (CDC, s.d.).

Sendo assim, entre os anos de 1940 e 1960, conforme Campelô e Duhá (2009) o Porto de Pelotas apresentou expressiva movimentação de cargas, atingindo um montante médio entre 50 mil e 80 mil toneladas, contando com um movimento médio anual de importação de trigo da Argentina de 20 mil toneladas e uma importação de cabotagem, predominante de açúcar e sal. Em 1945, o intercâmbio com outros portos das Lagoas dos Patos e Mirim alcançou o patamar de 176 mil toneladas. Já em 1950, no transporte hidroviário interior, o tráfego com Porto Alegre e Rio Grande chegou a 52 mil toneladas.

Em Pelotas não ocorrem atrasos no despacho de navios por falta de cais, armazenamento, ou de braços. A média de permanência no porto é de 1,5 dias por navio, em condições normais, devido principalmente à rapidez do trabalho humano, além da ausência de congestionamento (CDC, s.d., p.5).

Os principais produtos movimentados no Porto de Pelotas, de acordo com Campelô e Duhá (2009), eram:

- na importação de longo curso: o trigo, principalmente proveniente da Argentina;
- na importação de cabotagem: predomínio do açúcar e do sal, proveniente das regiões sudeste e nordeste;
- na exportação de cabotagem: predominavam o arroz, a batata, a cebola e a farinha, destinados às regiões sudeste, nordeste e norte.

Entre Rio Grande e Pelotas predominavam as conservas, louças e metais em um sentido e arroz, carne e cerveja no outro, enquanto em Porto Alegre predominavam bebidas e produtos manufaturados em um sentido e batata e outros produtos agrícolas no sentido inverso.

No tráfego com outros portos interiores predominavam São Jerônimo, com o carvão representando 60% do total movimentado, Tapes, São Lourenço, Santa Vitória e Jaguarão, com predomínio para o arroz, seguido da cebola e do charque na importação e materiais de construção, açúcar, sal, combustíveis, cerveja e manufaturados na exportação, evidenciando a importância do Porto de Pelotas para o transporte hidroviário interior (CAMPELÔ; DUHÁ, 2009).

Nesta época, somente a movimentação de carga da própria cidade de Pelotas já seria suficiente para a manutenção de um porto, contudo, Pelotas era considerada o segundo centro geoeconômico do Estado, além de ponto estratégico para as comunicações de toda a região. Era um verdadeiro entreposto de compra e venda da zona sul, nela estavam localizados os principais exportadores que comercializavam a produção regional e os importadores que distribuíam para o grande número de municípios circunvizinhos as riquezas manufaturadas em outros centros econômicos. Desta forma, agindo como um volante, era necessária capacidade de armazenagem local para regular a distribuição dos bens produzidos (CDC, s.d.).

Considerada a capital da zona sul, distribuindo cultura e riquezas às regiões circunvizinhas, Pelotas liderava a evolução de uma das mais ricas extensões territoriais do país. Era considerada a sexta cidade do Brasil em arrecadação tributária, executadas as capitais, e a décima quarta com a inclusão destas. “Foi considerada como um dos dez municípios brasileiros que maior progresso alcançaram no ano de 1962” (CDC, s.d., p.9).

Contudo mesmo Pelotas propiciando com menor distância do que de outro porto a ligação entre vinte e um municípios ao mar, nela convergindo todas as estradas, caminhos de ferro e vias navegáveis, grande número de exportadores da fronteira sudoeste do estado enviavam seus produtos agropecuários para embarque pelo Porto de Montevideú, com prejuízos para a economia nacional, devido à imagem negativa que perdurou sobre o Porto de Pelotas decorrente da fase de funcionamento deficiente pela qual atravessou a partir dos anos 60 (CDC, s.d.).

Assim, a partir do final da década de 1960 até os anos 1970, essa movimentação praticamente desapareceu, propiciando o declínio do transporte hidroviário local em razão de diversos fatores, como a falta de manutenção do canal de acesso ao Porto de Pelotas, seu baixo desempenho econômico, somado a construção de modernas estradas rodoviárias e a concorrência com o Porto de Rio Grande, entre outros.

A partir de então, o Porto de Pelotas foi crescentemente se tornando insignificante economicamente, conforme se depreende de Poetsch (2002, p. 92):

No último período, o porto teve seu calado diminuído de 17 para 10 pés (1993) e, portanto, sua atividade reduzida à navegação interior através de chatas. Tal fato fez despencar o volume de cargas movimentadas: de 602.866 (média dos últimos 20 anos) para 248.645 em 1993 e 211.745 em 1997.

Assim, o histórico aqui delineado conta resumidamente a história desde o desenvolvimento do Porto de Pelotas até sua atual situação de relativa estagnação econômico-funcional.

#### 4.1.2 Cenário atual

O Porto de Pelotas é composto por duas áreas de uso público, o Porto Público propriamente dito e a doca fluvial do Porto Público; um terminal portuário privativo, o CIMPOR Cimentos do Brasil; e um terminal retroportuário de uso privativo, o terminal Jayme Power (Figura 8):



Figura 8 - Terminais do Porto de Pelotas  
Fonte: SEP/PR, 2013, p. 36.

O Porto Público divide-se em cais comercial e doca fluvial. O cais comercial possui extensão de 500 m e profundidade de 17 pés (aproximadamente 6 m). Dispõe de três berços de atracação, além de três armazéns alfandegados para movimentação de carga geral e granéis, os quais totalizam 6.000 m<sup>2</sup>, com capacidade total de 27.000 t (SPH, 2012) (Figura 9):

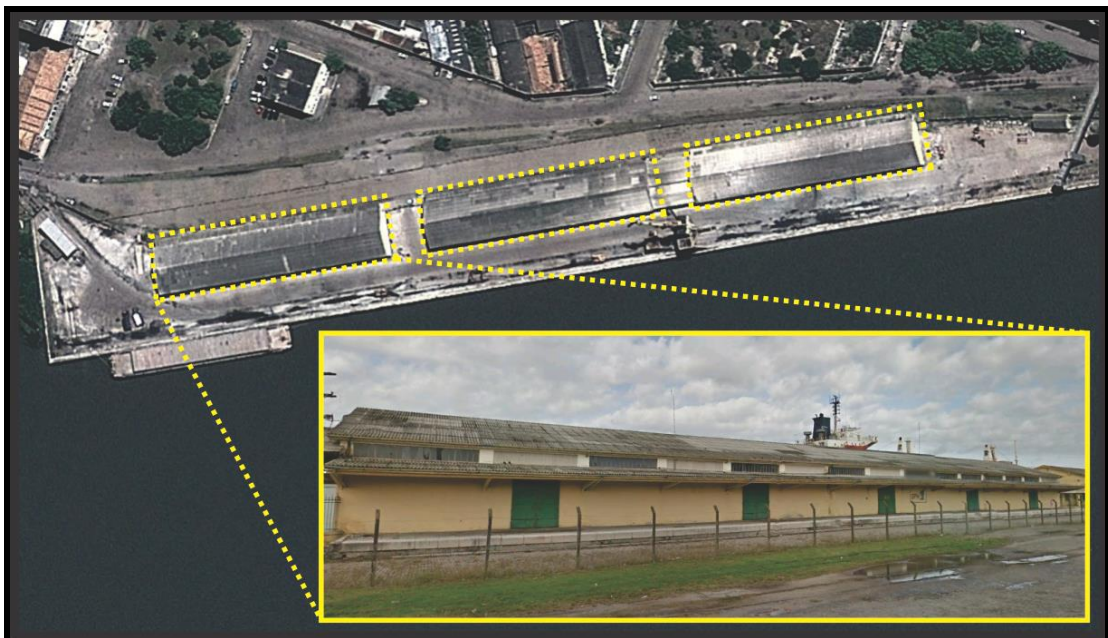


Figura 9 - Armazéns do Porto de Pelotas  
Fonte: SEP/PR, 2013, p. 3.

Já a doca (Figura 10) consiste em uma dársena com extensão interna de cais de aproximadamente 400 m e externa de pouco mais de 80 m. Atualmente é utilizada apenas para atracações de embarcações de recreação, já que suas



dimensões e profundidade dificultam a atracação das embarcações com os volumes de cargas atuais.



Figura 10 - Doca fluvial do Porto de Pelotas  
Fonte: SEP/PR, 2013, p. 2.

O terminal retroportuário Jaime Power Indústria e Comércio é destinado à armazenagem de grãos de origem vegetal, carvão mineral, coque de petróleo, clínquer, sal, fertilizante e transporte de máquinas agrícolas. É constituído de fitas transportadoras (aéreas e subterrâneas), moegas, laboratório para análise de grãos e balança de pesagem eletrônica. Por não contar com cais próprio, utiliza o cais comercial do Porto Público para suas operações.

O terminal da CIMPOR é de uso privativo, com capacidade de armazenagem estática de 150.000 t. É composto de um píer com dois dolphins de atracação, dez silos verticais, um silo horizontal e nove tanques de armazenamento, que, em geral, recebe insumos como clínquer, coque de petróleo, casca de arroz, calcário entre outros (SPH, 2012).

Conforme informações contidas no Plano Mestre do Porto de Pelotas (SEP/PR, 2013), o Porto Organizado de Pelotas tem sua área dividida em oito subáreas, as quais estão descritas no quadro a seguir (Quadro 5), observando-se que as mesmas não se constituem ainda como áreas de um zoneamento oficial para a expansão das atividades do Porto:

Nº	ÁREA	LOCALIZAÇÃO	ÁREA TOTAL/ CAPACIDADE	DESTINAÇÃO
1	Chácara da Brigada	a oeste do Arroio Pelotas	87.344 m <sup>2</sup>	Área destinada à instalação de terminais multipropósito
2	CADEM	a leste do Clube de Natação e Regatas Pelotense e a oeste do arroio Pepino	16.500 m <sup>2</sup>	Ideal para movimentação de granéis sólidos não poluentes intrinsecamente, pela proximidade com pequena área residencial. Futuro terminal de contêineres.
3	Administração do Porto	a oeste do Clube de Natação e Regatas Pelotense e a leste do cais contínuo do Porto	8.800 m <sup>2</sup>	Área destinada à atracação de embarcações do setor de dragagem e balizamento e a serviços de manutenção de embarcações e equipamentos de balizamento realizados pelo setor de reparação naval.
4	Cais Contínuo	a oeste da Área de Administração do Porto e a leste da Garagem e Antiga Administração	1.600 m <sup>2</sup>	Pátio da Caixa D'água – Berço 155: movimentação prevista de granéis sólidos, carga geral e cargas pesadas. Nele fica localizado o sistema de correias transportadoras que vem do terminal retroportuário Jayme Power.
			2.000 m <sup>2</sup>	Armazém 3 – Berço 101: movimentação prevista de granéis sólidos, unitizada ou não, com área de estocagem no interior do armazém 3.
			2.000 m <sup>2</sup>	Armazém 2 – Berço 102: movimentação prevista de granéis sólidos, unitizada ou não, com área de estocagem no interior do armazém 2. Área de principal utilização devido à localização do guindaste elétrico.
			2.000 m <sup>2</sup>	Armazém 1 – Berço 103: movimentação prevista de granéis sólidos, unitizada ou não, com área de estocagem no interior do armazém 1.
			2.700 m <sup>2</sup>	Pátio da Balança – Berço 981: movimentação prevista de granéis sólidos, carga geral, cargas pesadas e outras operações de pátio.
5	Garagem e Antiga Administração	a oeste do Cais Contínuo e a leste do terreno da antiga CIBRAZEM	6.600 m <sup>2</sup>	Área destinada à armazenagem e manutenção dos veículos do Porto e outras operações em pátio.
6	CIBRAZEM	a oeste da Garagem e a leste da rua João Pessoa.	8.120 m <sup>2</sup>	Área destinada à instalação de terminais multipropósito.
7	Doca Fluvial	a oeste da rua Bento Martins e a leste da rua Alberto Rosa.	-	Área de manutenção, embarque e desembarque para embarcações de pequeno porte.
8	Terminal da CIMPOR	a oeste da Doca Fluvial e a leste da rua Santa Cruz.	capacidade de armazenagem estática de 150.000 t.	Área destinada à armazenagem de clínquer, coque de petróleo, casca de arroz e outros insumos.

Quadro 5 - Subáreas do Porto de Pelotas

Fonte: adaptado de SEP/PR, 2013.

As áreas elencadas no Quadro 5 podem ser visualizadas na figura a seguir (Figura 11):



Figura 11 - Subáreas do Porto de Pelotas  
Fonte: Google Earth, 2014, adaptado pela autora.

As áreas da CIMBRAZEM e do CADEM são consideradas, atualmente, áreas estratégicas, uma vez que se encontram disponíveis para futuras negociações (Figura 12):

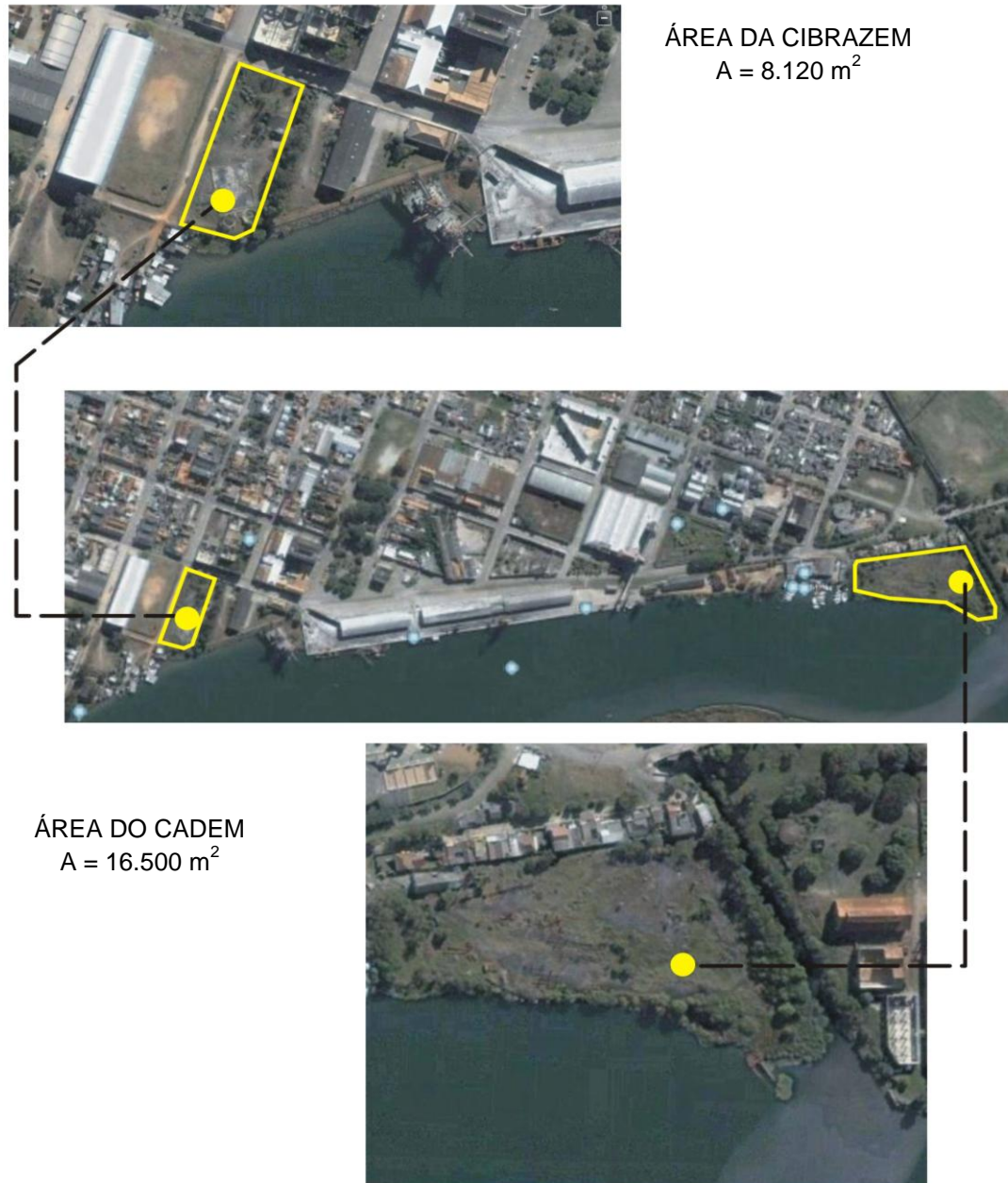


Figura 12 - Áreas disponíveis do Porto de Pelotas  
Fonte: adaptado de SPH/Pelotas, 2013.

É importante destacar que, próximo ao Porto, existem algumas áreas particulares que também poderiam possibilitar futuras utilizações, as quais são apontadas na figura abaixo (Figura 13):



Figura 13 - Áreas particulares disponíveis próximas ao Porto de Pelotas  
Fonte: adaptado de SPH/Pelotas, 2013.

No quadro abaixo foram pontuadas as ruas onde estão localizadas as áreas destacadas na Figura 13 (Quadro 6):

ÁREA	RUA ABAIXO	RUA ACIMA	RUA À ESQUERDA	RUA À DIREITA
1	João Manoel	Conde de Porto Alegre	Bento Martins	Dr. João Pessoa
2	Conde de Porto Alegre	Benjamim Constant	João Pessoa	José do Patrocínio
3	Benjamim Constant	Almirante Tamandaré	Xavier Ferreira	Garibaldi
4	Conde de Porto Alegre	Almirante Tamandaré	Garibaldi	Visconde de Jaguarí
5	Almirante Tamandaré	Uruguai	Garibaldi	Visconde de Jaguarí
6	Almirante Tamandaré	Uruguai	Antero Vitoriano Leivas	Vereador Boaventura Barcelos

Quadro 6 - Localização das áreas da Figura 13  
Fonte: elaborado pela autora.

Percebe-se, portanto, que o Porto em estudo apresenta características que devem ser mais bem avaliadas pela sua atual gestão, no sentido de otimizar a

utilização da estrutura já em disponibilidade, bem como planejar os usos futuros das áreas atualmente ociosas.

#### 4.2 Análise SWOT do Porto de Pelotas

A análise SWOT apresentada a seguir (Quadro 7) pretende destacar os principais atributos relacionados aos ambientes interno e externo do Porto de Pelotas:

	<b>PONTOS FORTES</b>	<b>PONTOS FRACOS</b>
<b>AMBIENTE INTERNO</b>	Bom estado de conservação da infraestrutura e das instalações de armazenagem	Profundidade do cais de apenas 6 m restringe o tamanho das embarcações que poderiam movimentar o Porto
	Razoável capacidade potencial das instalações de armazenagem	Equipamentos portuários antigos (movimentações realizadas com guindastes de bordo e descarga direta)
	Alta disponibilidade de ocupação dos berços e dos armazéns	Porto inserido no tecido urbano
	Possibilidade de expansão de áreas de propriedade do estado do Rio Grande do Sul	Não possui receita patrimonial própria, dependendo financeiramente das tabelas tarifárias e de um Terminal de Uso Privativo
	Porto alfandegado, importante para abertura ao MERCOSUL	Não possui equipe própria para a gestão ambiental
	Possibilidade de expansão do cais em até 100 m, para movimentação de contêineres	Licenciamento ambiental ainda em fase de desenvolvimento
	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
<b>AMBIENTE EXTERNO</b>	Malha rodoviária de acesso ao Porto em boas condições	Acesso rodoviário ao Porto conflituoso, por meio à cidade
	Possibilidade de movimentação de carga pela Lagoa Mirim	Tráfego urbano bastante congestionado e com muitas intersecções semaforizadas
	Promoção de dragagem dos portos brasileiros pelo Governo Federal, com possibilidade de profundidade de 25 pés	Acesso ferroviário inativo e incompleto (faltam 1,5 km de extensão)
	Provável reativação da hidrovia da Lagoa dos Patos	Insustentável posição competitiva em relação ao Porto de Rio Grande
	Perspectivas de implantação de um polo naval no Porto de Pelotas	Separatismo entre as municipalidades de Pelotas e Rio Grande
	Gargalo no complexo portuário de Rio Grande	Ambas as margens do Canal são APPs

Quadro 7 - Matriz SWOT do Porto de Pelotas  
Fonte: adaptado de SEP/PR, 2013.

A partir desta análise foi elaborado um diagnóstico da atual situação do Porto de Pelotas, discorrido no subcapítulo a seguir.

### **4.3 Diagnóstico do Porto de Pelotas**

O diagnóstico apresentado na sequência pretende descrever a situação atual do Porto de Pelotas, admitindo uma visão geral de suas características operacionais bem como de sua inserção no cenário portuário nacional. Nesse sentido, a análise diagnóstica objetiva levantar os fatores que caracterizam a atuação do referido Porto, bem como apontar os fatores que limitam sua operação.

Conforme exposto na matriz SWOT referente ao Porto de Pelotas, algumas deficiências precisam ser sanadas para que sua revitalização possa se dar de forma planejada e eficiente. Algumas dependem de investimentos e esforços públicos, outras de investimento privado. Mas sem essas intervenções, as condições de funcionamento do referido Porto tornam-se mais distantes da realidade. Portanto, o Governo do Estado junta esforços com a Prefeitura e demais órgãos administrativos com a expectativa de incentivar o potencial do Porto de Pelotas em auxiliar no desenvolvimento econômico da Região Sul.

As principais dificuldades que o Porto pelotense enfrenta podem ser pautadas através de três segmentos: acesso, hidrovía e porto.

Com relação aos acessos terrestres, as principais rodovias que fazem a conexão do Rio Grande do Sul com o restante do estado gaúcho são as rodovias BR-116 e BR-392, além da BR-293, que é menos expressiva. A BR-116 é a principal rodovia brasileira, pois cruza dez estados, ligando importantes cidades do país. Tem início na cidade de Fortaleza/CE e término na cidade de Jaguarão/RS, na fronteira com o Uruguai. A BR-392 é a rodovia que atravessa o estado do Rio Grande do Sul de Sudeste a Noroeste. Tem início no município de Rio Grande/RS, no Super Porto, e segue até a cidade de Porto Xavier, na fronteira com a Argentina.

Atualmente estão sendo realizadas obras de duplicação da rodovia BR-116 no trecho entre Guaíba e Pelotas, com cerca de 210 km. Semelhantemente à BR-116, a BR-392 também está tendo seu trecho de Rio Grande a Pelotas duplicado para melhor atendimento ao alto fluxo deste trecho.

Quanto aos acessos terrestres, o trecho que liga o Porto de Pelotas à rodovia implica em um importante obstáculo à movimentação de cargas no Porto,

pois este se dá por meio do tecido urbano, principalmente entre importantes prédios históricos recentemente restaurados. Knuth (2013) destaca que as operações portuárias na zona podem oferecer danos às estruturas de prédios dotados de interesse urbanístico e/ou histórico-cultural. Nas palavras de Cunha (2013), “200 caminhões por dia, carregando 30, 40 ou até 50 t passando pelas vias internas da cidade, compostas por um solo que não é tão firme, com calçamento deficiente é um problema a ser resolvido”.

De acordo com o Seminário Internacional de Revitalização de Centros Históricos na América Latina e Caribe, Ateliê Sirchal: Revitalização da Zona do Porto de Pelotas, promovido pela Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de Pelotas (SIRCHAL, 2002), apud Knuth (2013), a ausência de mecanismos de ação que disciplinem o tráfego intenso e a poluição na zona portuária de Pelotas bem como a pressão que seria exercida pelo incremento da atividade portuária sobre o uso habitacional consolidado no espaço é um conflito que necessitaria de urgente resolução. A entrada de carga por meio da cidade representa um fator de risco para a sociedade em geral, para os investidores e para o Governo no que tange a segurança.

Um novo acesso rodoviário ligado diretamente ao Porto de Pelotas, cuja entrada seria diretamente pela Rua General Osório está em fase de estudo, com verba já destinada dentro do projeto do Governo de duplicação da BR-116 – Pelotas - Guaíba. A mudança facilitará o acesso ao centro do município e, ao mesmo tempo, promoverá facilidade de acesso aos veículos de carga que têm o Porto como destino, cruzando a zona central sem interferir no fluxo urbano.

O estudo feito para a elaboração do Plano Mestre do Porto de Pelotas aponta três possíveis rotas de acesso rodoviário ao Porto, mostradas na figura abaixo (Figura 14), sendo, dentre as alternativas de acesso rodoviário, o Acesso Sul o mais indicado, por representar menor distância percorrida em trecho urbano, reduzindo a interferência entre o tráfego de/para o Porto e o tráfego citadino (SEP/PR, 2013):





Figura 14 - Rotas de acesso rodoviário ao Porto de Pelotas  
Fonte: SEP/PR, 2013, p. 47.

Já o acesso ferroviário ao Porto pelotense é servido por uma linha da concessionária América Latina Logística (ALL), entre Bagé e Pelotas com aproximadamente 214 km de extensão. Entretanto, o ramal de acesso ao Porto encontra-se interrompido, faltando 1,5 km de extensão, impossibilitando o transporte por este modal (Figura 15). Esse problema de descontinuidade na linha férrea apresenta-se como uma limitação a ser sanada para a reintegração do transporte ferroviário às atividades portuárias de Pelotas, tratando-se de uma decisão política. Contudo, o atual Secretário de Desenvolvimento do município de Pelotas, Fernando Estima vem mediando projetos concretos para a efetivação desse acesso ferroviário faltante:



Figura 15 - Linha férrea de acesso ao Porto de Pelotas  
Fonte: SEP/PR, 2013, p. 69.

Em se tratando das deficiências ligadas ao segmento da hidrovia, conforme dados do Plano Mestre do Porto de Pelotas, as condições atuais do acesso hidroviário não permitem a entrada de navios oceânicos, ainda que houvesse justificativa comercial para tanto. Os canais artificiais possuem 6 m de profundidade e a largura do canal em seu trecho mais restritivo é de 40 m, sendo necessários 80 m para a acessibilidade de tais embarcações (SEP/PR, 2013).

Além disso, existe uma limitação física natural apresentada pela Lagoa Mirim, cuja profundidade não ultrapassa 1,5 m, concebendo um obstáculo bastante complicado a ser vencido. Além disso, a Lagoa possui em seu percurso uma eclusa restrita a 17 m de largura – uma característica natural que dificilmente será alterada, permitindo a passagem de chatas de até este tamanho.

Considerando-se que se navega em águas com profundidades superiores a 8,5 m, desde a barra de Rio Grande até Pelotas e que os canais fossem dragados para esta mesma profundidade, admitir-se-iam navios de até 25 pés de calado (aproximadamente 8 m) no Porto de Pelotas. Maiores calados representariam aumento na capacidade de carga por embarque, permitindo reduzir os fretes e atraindo novas cargas para o Porto.

Atualmente existe um projeto em estudo que prevê um aumento do calado da Lagoa dos Patos, da Feitoria ao Lago Guaíba para 19 pés (aproximadamente 6 m), o que não atenderia as expectativas acima descritas. Desta forma, não compensa lutar politicamente por um aumento do calado para 19 pés neste trecho já que esta profundidade não possibilitaria a cabotagem e, muito menos a navegação de longo curso, devendo-se lutar por 25 pés no trecho entre Rio Grande e Pelotas, o que permitiria cargas de até 20 mil toneladas, objetivando o mercado da cabotagem. Entretanto, não há ainda projeto formalizado para a passagem do calado do trecho de Pelotas a Rio Grande para 25 pés, o que existem são especulações. Entidades políticas envolvidas na questão portuária em Pelotas vêm lutando para que isso seja viável.

A sinalização noturna do trajeto até Rio Grande também deve ser melhorada, pois hoje é deficiente, não permitindo uma navegação segura. Conforme informações contidas no Plano Mestre do Porto de Pelotas, a navegação noturna nos canais da Lagoa dos Patos não é autorizada para navios com comprimento superior a 111 m, restrição esta que poderia ser superada por melhor sinalização e balizamento dos canais (SEP/PR, 2013).

Sendo assim, investimentos em melhorias dos acessos, em reestrutura de cais e na hidrovía colocariam o Porto de Pelotas em uma posição operante para daqui a 3 ou 4 anos, no máximo 5 anos, embora almeja-se que daqui a 2 anos o Porto de Pelotas já esteja operando de forma bastante substancial.

Entre as deficiências ligadas diretamente ao Porto – pontos fracos elencados na matriz SWOT – destacam-se a obsolescência dos equipamentos deste. Não há guindaste para movimentação de contêineres, por exemplo, existem apenas equipamentos para movimentações realizadas com guindastes de bordo e descarga direta. Também é necessária uma adequação da estrutura física do cais que suporte a movimentações de guindastes para trabalhar com contêineres, sendo possível aumentar o cais em mais de 100 m.

Vem sendo estudada a possibilidade de reforma dos armazéns. O atual estado de conservação dos armazéns é considerado bom, não comprometendo a movimentação de carga no Porto, e não caracterizando um ponto fraco propriamente dito, todavia os armazéns apresentam rachaduras e desgastes em geral.

A partir do momento em que se ampliam as negociações com empresários, torna-se necessário pensar nesses aspectos. Aumentar a cobertura, reformar portões, enfim, são melhoramentos menores necessários que independem do investimento público, que aos poucos podem ser concretizados (CUNHA, 2013).

Uma avaliação macro da economia do Estado indica que o Porto de Pelotas deve estar preparado para o mercado, pois daqui a 2 ou 3 anos certamente haverá uma expressiva movimentação de carga, devido às negociações em andamento. Além disso, o Porto de Rio Grande já apresenta gargalo de operação, priorizando navios de grande porte. Embarcações menores, de pequeno e médio porte, já apresentam dificuldade em atracar em Rio Grande, pois a área de contêineres do Porto de Rio Grande está com atividade plena. Portanto, as cargas não comportadas pelo Porto de Rio Grande, virão certamente operar no Porto pelotense. Este assunto será mais bem desenvolvido a seguir, no subcapítulo referente à função industrial para o Porto de Pelotas.

Em relação aos pontos fortes do Porto de Pelotas, apresentados na matriz SWOT, destaca-se o fato de o mesmo ser o porto alfandegado mais próximo da fronteira com o Uruguai, intensificando sua importância aos acordos com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), de forma a possibilitar o recebimento e a

armazenagem de mercadorias estrangeiras, fato este de extrema importância em virtude dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental da Hidrovia do MERCOSUL – assunto melhor abordado posteriormente, no subcapítulo referente à função logística para o Porto de Pelotas. Desta forma, as mercadorias vindas do Uruguai obrigatoriamente passarão pelo Porto de Pelotas para sua devida nacionalização antes de seguirem em direção ao Porto de Rio Grande para exportação.

Pereira (2000) concorda com a ideia de que com a atual infraestrutura existente no Porto de Pelotas, este se encontra apto a funcionar como importante ponto de carga e descarga de mercadorias da zona econômica, abrindo perspectiva de integração comercial na região.

Outro fator preponderante neste diagnóstico diz respeito às questões ambientais. Tratando-se de instalações potencialmente poluidoras, os portos estão sujeitos ao licenciamento ambiental, estabelecido nas resoluções CONAMA 001 e 237. Segundo a ANTAQ (2011), é importante que os portos apresentem identidade ambiental forte, que agreguem valor ambiental ao produto portuário.

Entretanto, segundo Kappel, (s.d.), a maior parte dos portos brasileiros opera há séculos em um sistema que não contempla o impacto ambiental nos ecossistemas abrangidos. Com base em pesquisa realizada em 2009 pela Coordenação Geral de Estudos e Projetos Ambientais da SEP em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), atualmente apenas 15 dos 35 portos brasileiros possuem Licença Ambiental de Operação (LO), o que corresponde a 43% deste total, encontrando-se, o Porto de Pelotas, fora deste percentual. Desta forma, a questão ambiental ainda deve ser considerada um ponto fraco dentre os fatores pontuados na matriz SWOT do Porto pelotense, já que seu licenciamento ambiental encontra-se em fase de elaboração, já bastante adiantado, mas não concluído.

De acordo com o Plano Mestre do Porto de Pelotas, em novembro de 2011, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) emitiu um Termo de Referência para a regularização ambiental do Porto de Pelotas, no qual é solicitada uma série de estudos, planos e programas. Também é aguardado o licenciamento das obras de dragagem de desassoreamento de canais de navegação do sistema hidroviário do Canal São Gonçalo da Lagoa dos Patos, cujos estudos foram entregues à FEPAM em outubro de 2010 (SEP/PR, 2013). Além disso, o Porto de

Pelotas não dispõe de equipe própria para a sua gestão ambiental, embora tenha o amparo da SPH do Estado do Rio Grande do Sul, à qual o Porto é vinculado, para o tratamento de questões relacionadas ao meio ambiente.

A fiscalização ambiental é uma atividade essencial aos novos empreendimentos, devendo-se cumprir com todas as obrigações legais e socioambientais, contudo os órgãos responsáveis devem estar devidamente preparados para o atendimento eficaz dessas demandas, sem que haja atrasos e engessamento no processo de desenvolvimento.

Outro aspecto considerável do ambiente no qual o Porto está inserido, é que ambas as margens do Canal São Gonçalo são consideradas Área de Preservação Permanente (APP) – área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, a fauna e a flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, conforme estabelecido no Art. 3º, alínea II do Código Florestal, lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012).

No entanto, a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP é permitida mediante prévia autorização do Poder Executivo Federal, podendo ser autorizada somente para fins de obras ou atividades de utilidade pública ou interesse social, de baixo impacto ambiental e quando não houver alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto (BRASIL, 2012, Art. 8º). Sendo assim, o Porto de Pelotas poderá expandir sua atual área física na medida em que demandas por infraestrutura portuária se façam necessárias.

Outro fator perturbador quanto às expectativas de fomento à operacionalidade no Porto de Pelotas é que, historicamente, as municipalidades das cidades de Pelotas e Rio Grande muito pouco dialogam a respeito do desenvolvimento regional, configurando-se, nas palavras de Cunha (2013), em certo separatismo entre ambas as cidades no que tange aos escalões mais baixos, sobretudo devido ao bairrismo existente entre as comunidades, o que pode vir a representar um obstáculo às expectativas de uso do Porto pelotense de forma complementar ao seu porto vizinho. Este assunto será mais bem abordado no subcapítulo referente à função industrial para o Porto de Pelotas.

No entanto, esse distanciamento entre Pelotas e Rio Grande não existe para os governos Federal e Estadual, estes visam o melhor montante possível, diferentemente das negociações a nível municipal, nas quais ainda existe certa

resistência. Essa competição entre as municipalidades envolvidas pode caracterizar-se como mais uma ameaça ao desenvolvimento da região, devendo, portanto, ser melhorada politicamente.

No que se refere à movimentação de cargas no Porto de Pelotas durante seus quase 80 anos de existência, de acordo com estatísticas realizadas pela SPH/Pelotas, evidenciou-se que no ano de 2012 o Porto de Pelotas movimentou um total extremamente reduzido de 402.761 t de carga (Tabela 1). A maior parte das operações portuárias se fez através do uso do equipamento de cais do Porto diretamente para caminhões, os quais levaram o produto para as instalações do destinatário, sem, no entanto, que se tenha feito uso da hidrovia para este fim.

Tabela 1 - Movimentação anual de carga no Porto de Pelotas

<b>ANO</b>	<b>DESEMBARQUE</b>	<b>EMBARQUE</b>	<b>TOTAL NO ANO</b>
1940	-	-	311.000
1941	-	-	362.000
1942	-	-	391.000
1943	-	-	350.000
1944	-	-	360.000
1945	-	-	383.000
1946	-	-	365.000
1947	-	-	315.000
1948	-	-	382.000
1949	-	-	401.000
1950	-	-	384.000
1951	-	-	423.000
1952	-	-	415.000
1953	-	-	331.000
1954	-	-	310.000
1955	-	-	302.000
1956	-	-	250.000
1957	-	-	199.000
1958	-	-	252.000
1959	-	-	229.000
1960	-	-	205.000
1961	-	-	143.000
1962	-	-	131.000
1963	-	-	69.000
1964	-	-	43.000
1965	-	-	18.000
1966	-	-	45.000
1967	-	-	66.000
1968	30.689	38.818	69.507
1969	28.056	278.320	306.376
1970	48.161	280.015	328.176
1971	105.064	297.815	402.879
1972	131.803	324.015	455.818

<b>1973</b>	65.943	225.797	291.740
<b>1974</b>	46.698	233.150	279.848
<b>1975</b>	19.249	231.492	250.741
<b>1976</b>	17.895	211.075	228.970
<b>1977</b>	31.319	285.110	316.429
<b>1978</b>	38.040	303.715	341.755
<b>1979</b>	115.559	228.298	343.857
<b>1980</b>	91.122	218.655	309.777
<b>1981</b>	61.260	224.930	286.190
<b>1982</b>	177.531	208.840	386.371
<b>1983</b>	38.699	192.690	231.389
<b>1984</b>	43.620	280.051	323.671
<b>1985</b>	40.766	381.475	422.241
<b>1986</b>	17.515	280.694	298.209
<b>1987</b>	65.415	537.451	602.866
<b>1988</b>	24.629	432.337	456.966
<b>1989</b>	7.675	496.293	503.968
<b>1990</b>	56.593	418.437	475.030
<b>1991</b>	119.704	358.841	478.545
<b>1992</b>	28.517	283.991	312.508
<b>1993</b>	6.566	278.079	284.645
<b>1994</b>	27.033	287.152	314.185
<b>1995</b>	25.881	320.136	346.017
<b>1996</b>	10.901	282.466	293.367
<b>1997</b>	7.993	203.761	211.754
<b>1998</b>	4.610	261.486	266.096
<b>1999</b>	18.570	243.622	262.192
<b>2000</b>	8.423	230.899	239.322
<b>2001</b>	48.583	236.397	284.980
<b>2002</b>	15.515	281.166	296.681
<b>2003</b>	0	338.685	338.685
<b>2004</b>	21.702	293.235	314.937
<b>2005</b>	33.218	330.790	364.008
<b>2006</b>	39.979	314.770	354.749
<b>2007</b>	24.922	329.097	354.019
<b>2008</b>	32.499	397.960	430.459
<b>2009</b>	4.546	354.846	359.392
<b>2010</b>	32.270	304.983	337.253
<b>2011</b>	16.149	320.969	337.118
<b>2012</b>	13.331	389.430	402.761

\* - valores não informados

Fonte: SPH/Pelotas, 2013.

A evolução histórica das operações no Porto de Pelotas mostra picos de movimentação (Gráfico 1), sendo seu auge observado no ano de 1987, com um total de 602.866 t de carga. Durante o intervalo de tempo que abrange os anos de 1960 a 1968 o Porto de Pelotas apresentou um total extremamente baixo de cargas movimentadas, o que pode dever-se a uma alteração na metodologia estatística, podendo, neste período, não ter sido considerada a carga movimentada pelo terminal privativo deste Porto – CIMPOR.

Ao longo do último decênio, o ano em que se verificou o volume de maior significância foi em 2008, com um total de 430.459 t (ver Tabela 1), volume muito menor do que o movimentado em 1987 – ano no qual se verificou maior circulação de carga no Porto, conforme mencionado anteriormente.

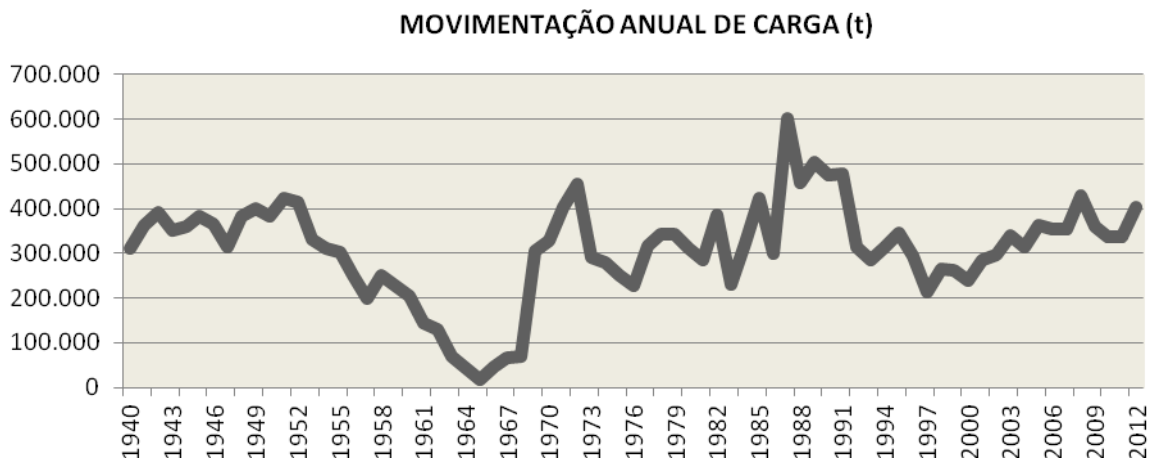


Gráfico 1 - Movimentação total de carga no Porto de Pelotas  
Fonte: SPH/Pelotas, 2013.

Conforme informações do Relatório da Situação Atual do Porto de Pelotas, no período de 1999 a 2009 o mesmo – incluindo seu terminal privado CIMPOR – este apresentou um crescimento de 3,2% aa., portanto abaixo dos 5,4% aa. consolidados nos 35 portos brasileiros do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) (SEP/PR, 2010).

Os desembarques efetuados no Porto de Pelotas representam basicamente produtos destinados à demanda local de insumos para a produção agrícola – fertilizantes, enquanto os embarques realizados referem-se, fundamentalmente, a matéria-prima para a produção de cimento – clínquer. Historicamente, o volume de carga embarcada no Porto sempre superou o volume de carga desembarcada neste, conforme representado no Gráfico 2:



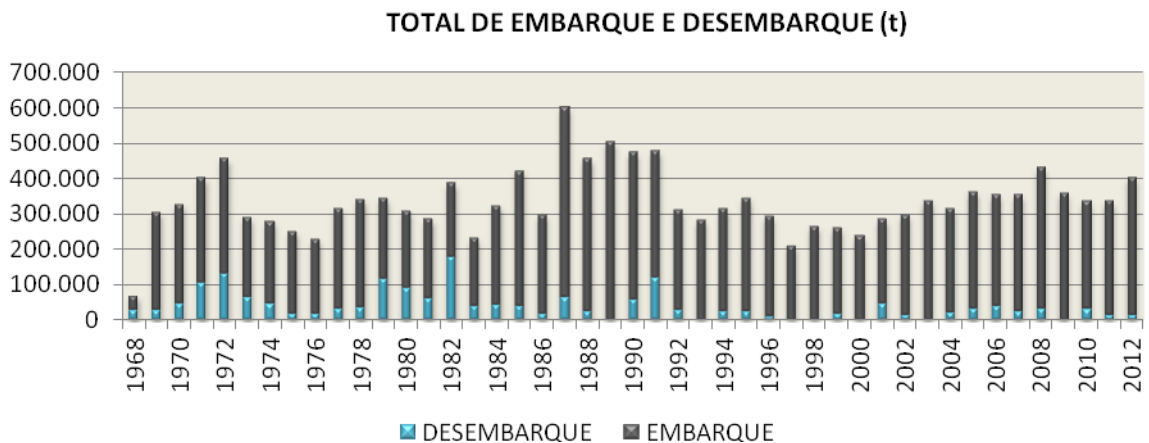


Gráfico 2 - Total de Embarque e Desembarque de carga no Porto de Pelotas  
Fonte: SPH/Pelotas, 2013.

Atualmente, a carga de maior volume no Porto, o clínquer, não é movimentada no Porto Público, mas sim no terminal de uso privativo, CIMPOR e constitui o principal produto embarcado no Porto de Pelotas, tendo ocorrido também certa quantidade de calcário em 2003 e 2004, de arroz em 2007 e 2008, de trigo em 2009, de arroz quebrado e pó de brita em 2011 e de pó de brita em 2012 (Gráfico 3). Em virtude disso, o Porto pelotense não possui receita patrimonial própria, dependendo financeiramente das tabelas tarifárias e de seu terminal privativo, CIMPOR.



Gráfico 3 - Principais mercadorias embarcadas no Porto de Pelotas  
Fonte: SPH/Pelotas, 2013.

Desde 2004, quase todas as operações de desembarque de maior significância no Porto Público de Pelotas foram basicamente de fertilizantes e coque

verde de petróleo (Gráfico 4). Exceto por alguns desembarques de fertilizantes feitos por navios de longo curso até 2008, todas as demais operações nos últimos anos foram feitas com embarcações da navegação interior.

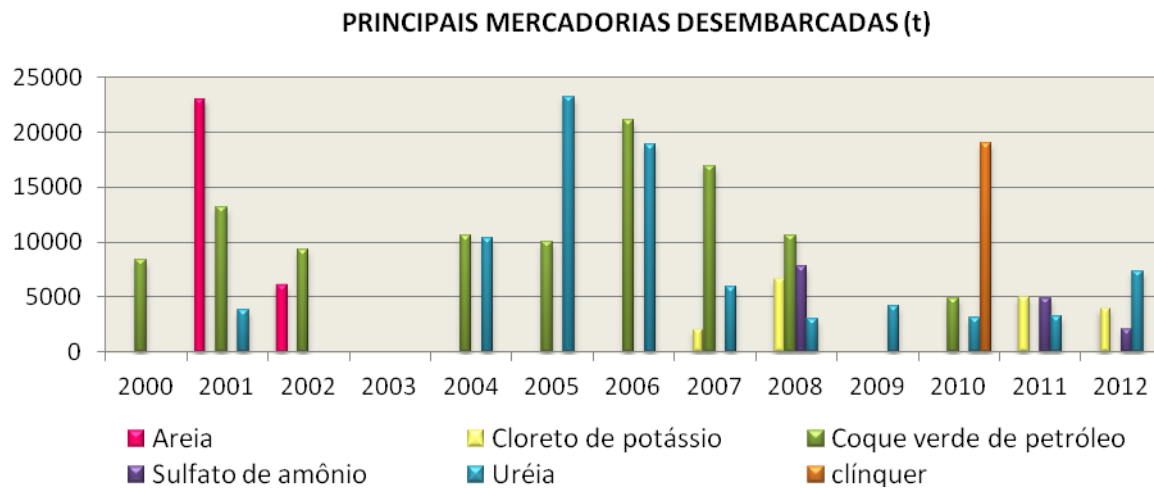


Gráfico 4 - Principais mercadorias desembarcadas no Porto de Pelotas  
Fonte: SPH/Pelotas, 2013.

Em se tratando do Porto Público, especificamente, desconsiderando as cargas derivadas de seu terminal privado, as principais mercadorias movimentadas estão representadas no gráfico a seguir (Gráfico 5):

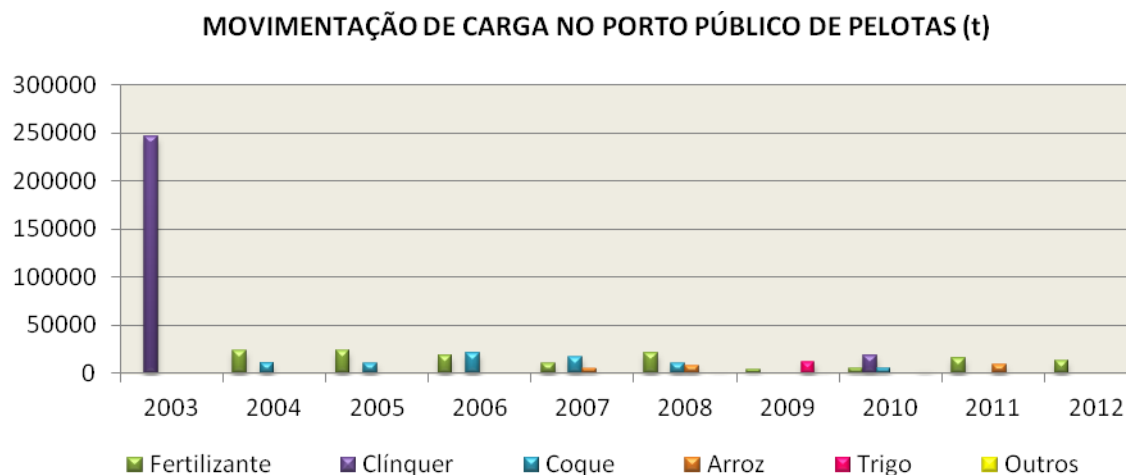


Gráfico 5 - Evolução da movimentação de cargas no Porto Público de Pelotas (t)  
Fonte: adaptado de SEP/PR, 2013.

A tabela abaixo (Tabela 2) traz a evolução da movimentação de cargas no Porto Público de Pelotas:

Tabela 2 - Evolução da Movimentação de Cargas no Porto Público de Pelotas (t)

	FERTILIZANTE	CLÍNQUER	COQUE	ARROZ	TRIGO	OUTROS	TOTAL
<b>2003</b>		246.079					246.079
<b>2004</b>	23.193		11.064				34.257
<b>2005</b>	23.193		10.026				33.219
<b>2006</b>	18.925		21.054				39.979
<b>2007</b>	10.075		16.934	4.505			31.514
<b>2008</b>	21.542		10.580	8.370		377	40.869
<b>2009</b>	4.114				11.713	431	16.258
<b>2010</b>	5.467	18.960	4.831			3.012	32.270
<b>2011</b>	16.149			8.750			24.899
<b>2012</b>	13.331						13.331

Fonte: SEP/PR, 2013.

Comparando-se a movimentação total de carga apontada nas tabelas 1 e 2, pode-se perceber que a grande maioria dos produtos movimentados no Porto de Pelotas é proveniente do terminal de uso privativo CIMPOR, sendo pequena quantidade originária do Porto Público propriamente dito.

Diante de toda a caracterização acima concretizada acerca do objeto de estudo em questão – o Porto de Pelotas – puderam-se traçar algumas alternativas funcionais para uma possível revitalização do mesmo, as quais são apresentadas no subcapítulo a seguir.

#### 4.4 Alternativas Funcionais para o Porto de Pelotas

O Porto de Pelotas vem passando por um período de grandes negociações entre os governos Federal, Estadual e Municipal e o empresariado local e regional. Alguns projetos se encontram em estado mais avançado, outros ainda muito incipientes. Sendo que, dentre os projetos em perspectiva, apenas um destes, se efetivado, de acordo com Cunha (2013), tornará o Porto de Pelotas do tamanho de Porto Alegre em termos de movimentação. Os projetos em negociação – advindos de informações concedidas em entrevista realizada com atores chaves deste estudo – foram divididos conforme as alternativas de tipologias funcionais a serem desempenhadas pelo Porto de Pelotas dentro dos próximos anos, quais sejam: comercial, logística, industrial e social.

#### 4.4.1 Função Comercial

A função comercial representa o berço das atividades portuárias, sendo, portanto, a função mais nobre de um porto. Precedente à existência do porto propriamente dito, com sua infraestrutura e instalações, já existia, de modo incipiente, a atividade portuária, representada por embarcações rudimentares procurando um local abrigado, próximo a terra, que adequasse o embarque e desembarque de especiarias provenientes de mercados distantes. “E foi por meio do comércio que o porto se consolidou como fator de desenvolvimento e nacionalização” (PORTO; TEIXEIRA, 2002, p. 48).

Considerando sua posição privilegiada, terminal das ligações fluviais e lacustres da zona sul e localizado em um ponto-chave dos modais ferroviário e rodoviário, o Porto de Pelotas pode prestar grandes serviços à região. Assim, a navegação de cabotagem precisa embarcar em Pelotas cargas destinadas ao litoral brasileiro, pois esse Porto oferece ótimas condições ao tráfego, de forma a garantir maior rapidez e economia em fretes suplementares, sendo o que mais satisfaz aos interesses regionais, conforme apresentado no diagnóstico.

Hoje o Porto pelotense pode concretizar suas expectativas de retomar sua importância como porto de cabotagem, alavancada pela exportação de grãos e produtos de madeira, por exemplo, para o sudeste, norte e nordeste do país, conforme Mapa 2:



Mapa 2 - Função Comercial para o Porto de Pelotas

Alguns dos projetos descritos em entrevista concedida pelos atores chave a esta pesquisa podem ser inseridos nessa proposta de alavancar a função comercial para o referido Porto, dentre os quais foram mencionados projetos de movimentação de madeira, brita, soja, entre outros.

Um dos projetos encontra-se em negociação com a empresa Celulose Riograndense – parte do grupo CMPC. Trata-se de uma companhia gaúcha presente no mercado internacional de celulose de fibra curta de eucalipto. Ela conta com uma fábrica no município de Guaíba que investe no cultivo de florestas como fonte de suprimento de matéria-prima sustentável. O projeto tem expectativa de movimentar 1.200.000 t de toras de madeira de eucalipto para Guaíba. As toras, provenientes de diversas cidades do Estado, sairão de Pelotas em chatas – embarcações que não exigem tanto calado, seguindo para Guaíba, onde serão transformadas em celulose e mandadas para Rio Grande para exportação. A estrutura do Porto de Pelotas necessária para a efetivação deste projeto será de 9 ha de área, além de adequação da estrutura do cais e melhoramento do quadro

funcional. O projeto foi estimado para o primeiro semestre de 2015, sendo que o eucalipto estará pronto para o corte no final de 2014.

Outro projeto citado tem perspectiva de movimentar, por meio de chatas, 250.000 t de brita proveniente dos arredores da Cascata – 5º distrito de Pelotas/RS, com destino a São José do Norte. Para o funcionamento deste projeto o Porto pelotense encontra-se pronto para operar, com uma profundidade de calado, estrutura de cais e equipamentos adequados; apenas o acesso rodoviário deve ser melhorado para esta realidade, o que não impedirá o início das atividades. O projeto está previsto para entrar em funcionamento ainda no ano de 2014.

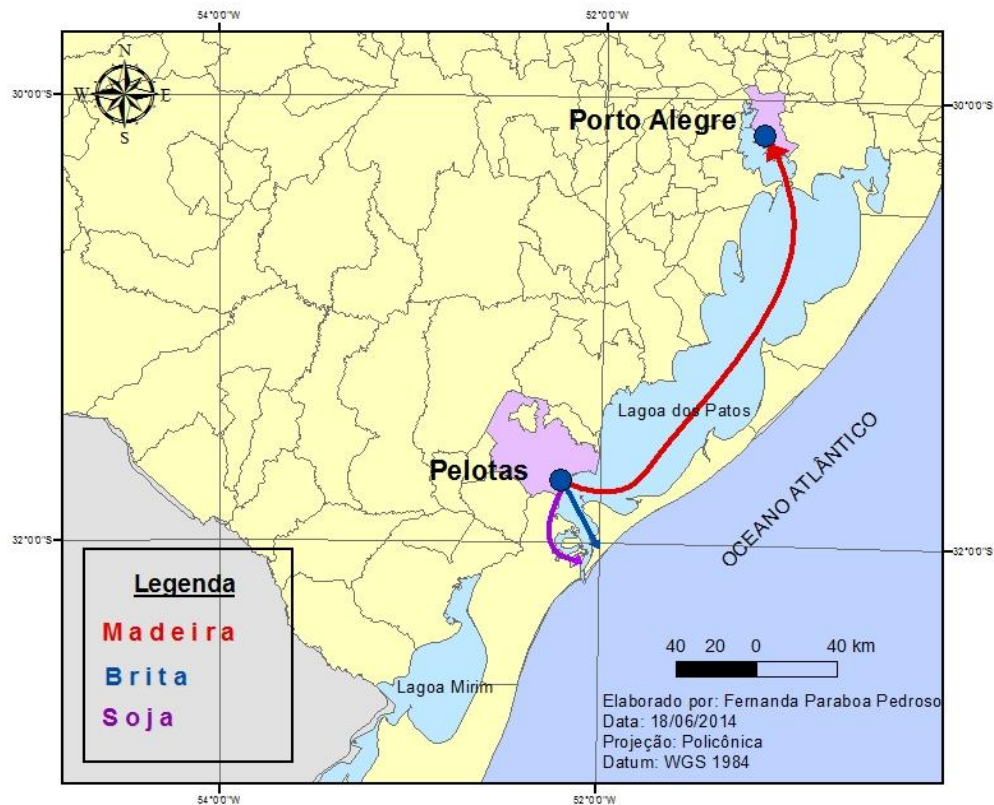
Mais um projeto em negociação, com expectativa de concretização neste ano, pretende movimentar 80.000 t de soja produzida no Rio Grande do Sul, com destino ao Porto de Rio Grande, através de chatas, para transbordo em embarcações maiores e destino ao exterior. A atual estrutura do Porto de Pelotas encontra-se pronta para atender a demanda estimada para este projeto.

Um resumo dos principais projetos aludidos na entrevista, capazes de revitalizar a função comercial no Porto de Pelotas é descrito Quadro 8:

PROJETO	ORIGEM	DESTINO	EXPECTATIVA DE MOVIMENTAÇÃO	NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO	ESTIMATIVA
<b>Madeira</b>	Rio Grande do Sul	Guaíba	1.200.000 t	- 9 ha de área do Porto - adequação da estrutura do cais - melhoria do quadro funcional	2015
<b>Brita</b>	Próximo à Cascata – Pelotas/RS	São José do Norte	250.000 t	- Porto pronto para operar - melhorias no acesso rodoviário	2014
<b>Soja</b>	Rio Grande do Sul	Porto de Rio Grande – exterior	80.000 t	- Porto pronto para operar	2014
<b>TOTAL</b>			<b>1.530.000 t</b>		

Quadro 8 - Resumo dos principais projetos em negociação para o Porto de Pelotas  
Fonte: elaborado pela autora.

Tais projetos acima mencionados e suas respectivas rotas são ilustrados através do Mapa 3:



Mapa 3 - Potenciais produtos para escoamento pelo Porto de Pelotas

Conforme aponta o Plano Mestre do Porto de Pelotas, ainda há perspectiva para movimentação de outras cargas no Porto de Pelotas, tais como: arroz, contêineres e malte (SEP/PR, 2013).

O arroz é um produto que merece destaque como carga potencial para o Porto, pois o Rio Grande do Sul é, em geral, o estado brasileiro de maior produção de arroz, com uma produção de 8.069.903 t de arroz na safra de 2012/13, correspondente a 68% da produção nacional. Sua área colhida, nesta safra, correspondeu a 1,08 milhões de hectares, aproximadamente 45% de toda área colhida do Brasil, o que faz do estado gaúcho um potencial exportador de arroz para o mundo (IRGA, 2013).

Uma estimativa realizada pela equipe do Plano Mestre do Porto de Pelotas mostra que chega a 480.000 t a quantidade de arroz a granel que poderia ter sido embarcada em Pelotas, o que representa quase a metade do total embarcado em Rio Grande no ano de 2012 (SEP/PR, 2013).

As cargas containerizáveis – no embarque são arroz e outras cargas gerais e, no desembarque são cargas gerais diversas – poderiam ser movimentadas no Porto de Pelotas, abastecendo empreendimentos comerciais da própria cidade

de Pelotas, o que viria a desafogar as atividades do Porto de Rio Grande, mas principalmente, retirar essas cargas do modal rodoviário.

Atualmente, muitos contêineres saem da região de Pelotas via rodovia com destino ao Porto de Rio Grande, destacando-se as cargas de arroz, que são beneficiadas em Pelotas e levadas em contêineres até Rio Grande, onde são embarcadas em navios de cabotagem. Cerca de 1.500 contêineres de arroz são transportados via rodovia a cada 45 dias de Pelotas para Rio Grande para embarque em navios de cabotagem.

De acordo com análise da atual frota da cabotagem de navios de contêineres, apresentada no Plano Mestre do Porto de Pelotas, pode-se deduzir que 9 dos 18 navios empregados nesse tipo de navegação são menores que 200 m de comprimento, o que possibilitaria, com a dragagem do canal, um carregamento parcial de suas capacidades no Porto de Pelotas (SEP/PR, 2013).

Segundo dados do Plano Mestre do Porto de Pelotas, em 2012 cerca de 1.000.000 de toneladas de arroz a granel foram exportadas pelo Porto de Rio Grande. Para isso, foram realizados 83 embarques em navios de comprimento médio de 155 m – menor do que o autorizado para o Porto de Pelotas, 200 m –, dos quais 11 deixaram o Porto de Rio Grande com calado inferior a 23 pés, ou seja, poderiam ter operado em Pelotas. Ademais, em grande parte das outras 72 atracções, os navios poderiam ter sido parcialmente carregados no Porto de Pelotas e terem suas cargas completadas em Rio Grande (SEP/PR, 2013).

Portanto, um calado de 25 pés permitiria uma escala em Pelotas para atender a demanda de arroz, sem considerar outras cargas que poderiam se beneficiar por esta escala. De acordo com o Plano, com a dragagem do canal, são projetadas, para 2015, 58,7 mil toneladas de contêineres para navegação de cabotagem no Porto de Pelotas, podendo atingir 117,5 mil já em 2020, com um crescimento anual estimado de 5,2% em média (SEP/PR, 2013).

Outro produto destacado no Plano Mestre é o malte, afinal a produção de malte está concentrada nos estados do Sul, sendo que das quatro malterias brasileiras, duas estão instaladas no Rio Grande do Sul, uma em Porto Alegre e outra em Passo Fundo. Entretanto, a produção nacional não atende a demanda interna, sendo a diferença importada principalmente do Uruguai e da Argentina (EMBRAPA, 2012). Uma projeção feita por este estudo aponta uma demanda de



malte de 100 mil toneladas em 2015 no Porto de Pelotas, com uma taxa média anual crescente equivalente a 3,1% (SEP/PR, 2013).

Contudo, para a efetivação da viabilidade econômica comercial do Porto de Pelotas é necessário que o mesmo esteja organizado em níveis estruturais e operacionais e adequado às atuais demandas do transporte hidroviário.

Além disso, segundo Pereira (2000), é fundamental que a mentalidade do empresariado seja redirecionada para este tipo de transporte, uma vez que a cultura logística está voltada ao modal rodoviário; bem como estimular empreendimentos da zona sul com potencial de escoamento de produtos a investirem nesse tipo de transporte, sendo essencial, para tanto, que a gestão municipal, juntamente aos governos do Estado e Federal, recupere todo o sistema hidroviário da região, um sistema possível, porém deslembado.

#### 4.4.2 Função Logística – Hidrovia do MERCOSUL

Durante muito tempo o Porto de Pelotas serviu para o escoamento da produção da Região Sul, no entanto, o transporte hidroviário passou a perder o seu prestígio com a construção de modernas estradas rodoviárias. Hoje, estudam-se meios de fazê-lo retomar sua importância logística, afinal, o sistema hidroviário, apesar de ser mais lento que os demais modais, é mais barato e seguro e, portanto, mais eficiente.

As Lagoas dos Patos e Mirim, no que tange a navegação flúvio-lacustre, possibilitam a dinamização da economia regional, bem como uma maior integração econômica com o Uruguai, e sua utilização pode ser considerada uma alternativa frente à atual concorrência global, afinal, a qualidade do transporte influencia a posição competitiva em relação a outras regiões ou até nações.

Entretanto, para que haja uma possibilidade de dinamização da economia regional por meio do sistema portuário de Pelotas, se faz necessário que haja uma intensificação da logística, em especial do transporte hidroviário, principalmente no que diz respeito à intensificação da integração entre os países do MERCOSUL. Para tanto, o Porto pelotense deve buscar assumir uma nova função para seu aprimoramento e retomada operacional, a função logística, de forma a integrar a rota logística de produtos regionais e uruguaios, retomando sua capacidade competitiva de operação.

Sendo assim, conforme analisa Pereira (2000), desde 1999 o governo do estado do Rio Grande do Sul vem buscando promover condições adequadas de embarque de cargas com redução de custos, visando ao aprimoramento não somente do Porto pelotense, mas de todo o sistema hidroviário do Estado.

Atualmente existe um projeto em negociação pelos governos do Estado e Federal que pretende a construção de um corredor natural de integração e exportação hidro-portuário-ferroviário do MERCOSUL por meio do trajeto Lagoa Mirim – Canal São Gonçalo – Lagoa dos Patos que possibilitará o transporte multimodal de cargas que vai do estado de São Paulo, passando pelo Rio Grande do Sul até chegar ao Uruguai, denominado Hidrovia Brasil-Uruguai ou Hidrovia do MERCOSUL, representando um importante salto na busca pela integração comercial entre os países do MERCOSUL.

O trajeto idealizado pelo projeto Hidrovia Brasil-Uruguai é ilustrado na figura a seguir (Figura 16):

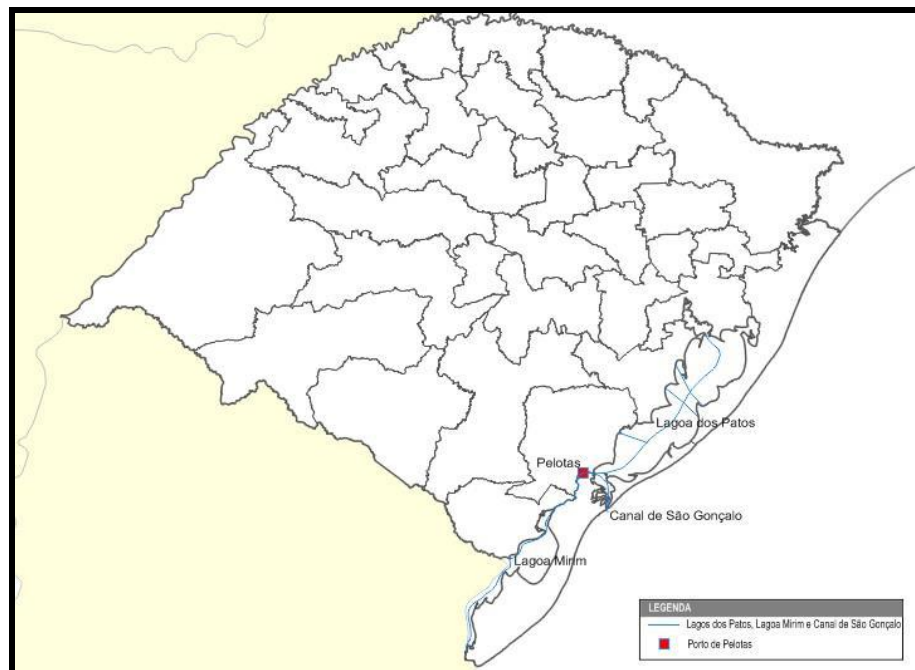


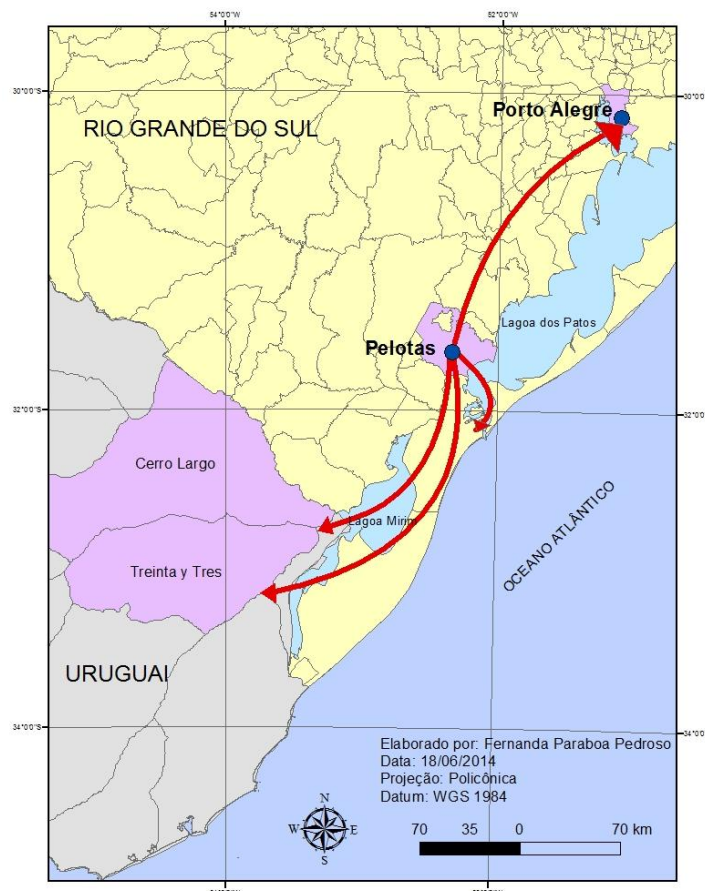
Figura 16 - Trajeto idealizado pela Hidrovia Brasil-Uruguai  
Fonte: SEP/PR, 2013, p. 115.

A Hidrovia do MERCOSUL localiza-se na bacia Sudeste e desenvolve-se ao longo de 650 km. É constituída, dentre outros, pelos rios Jacuí e Taquari que se ligam à Lagoa dos Patos através do rio Guaíba, seguindo através do Canal São

Gonçalo e Lagoa Mirim, formando um eixo de grande importância para o intercâmbio comercial entre Brasil e Uruguai.

Esse projeto prevê a contemplação do escoamento de cargas do Uruguai – especialmente arroz e madeira – e ao consumo de produtos uruguaios no Rio Grande do Sul, além de se apresentar como alternativa às BR-116 e BR-392, frequentemente congestionadas. Visa, também, à consolidação de um corredor interior de transportes, interligando os polos de Montevideu e São Paulo.

A ideia é que todo o mercado do Uruguai venha em chatas para realizar transbordo em embarcações maiores no Porto de Pelotas ou no de Rio Grande. Como este Porto está extremamente congestionado, o que vem a encarecer o transporte ao empresário devido à espera, provavelmente essa carga será transbordada no Porto de Pelotas, o qual apresenta condições de realizar o transbordo de forma mais rápida. Desta forma, as chatas viriam para o transbordo no Porto de Pelotas e, daqui, sairiam para cabotagem para o norte ou centro-oeste do país, ou mesmo para o exterior (Mapa 4):

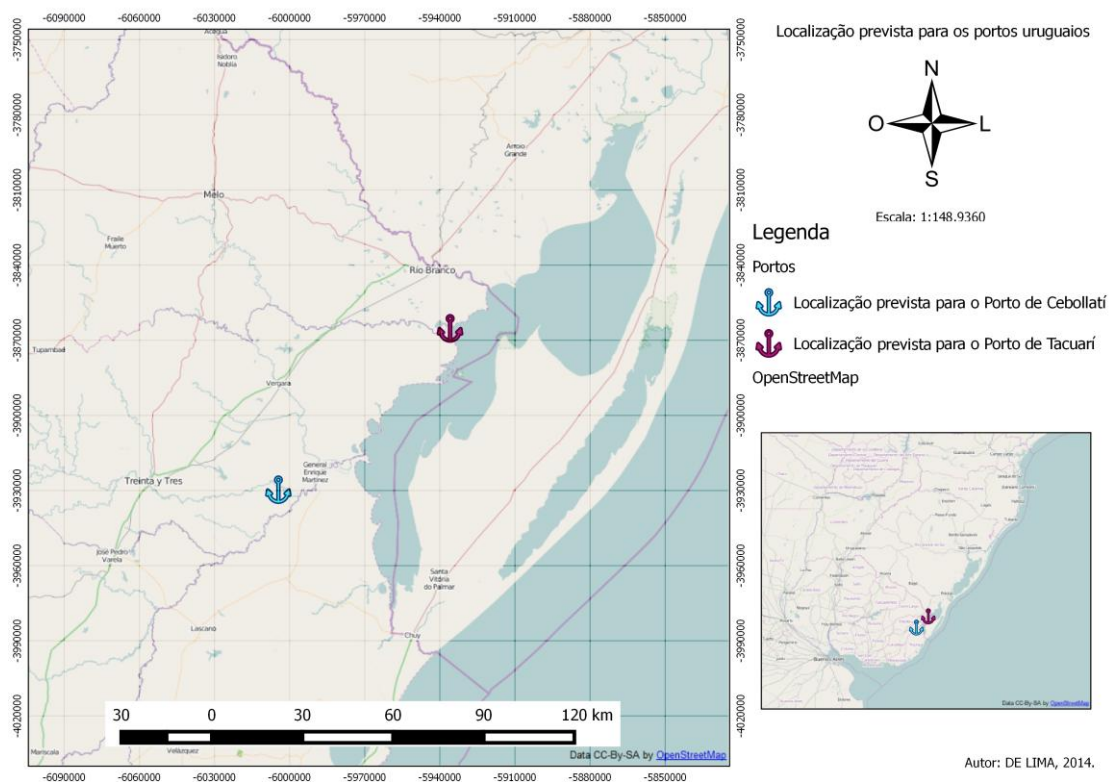


Mapa 4 - Função Logística para o Porto de Pelotas

É sabido que o Uruguai destaca-se na exportação de grãos agrícolas (trigo, soja, sorgo, cevada, milho e arroz), bem como outros produtos, principalmente cimento e madeira e que sua produção vem crescendo nos últimos anos, despertando interesse no escoamento de cargas entre os dois países – Brasil e Uruguai, destinado à exportação, através do Porto de Rio Grande, por meio da Hidrovia Braisl-Uruguai.

Uma vez implantada a hidrovia, a movimentação de cargas do lado brasileiro poderia ser efetuada através dos Portos de Estrela, Cachoeira do Sul, Porto Alegre, Pelotas, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar, enquanto do lado uruguaio, carente de infraestrutura portuária, seriam utilizados futuros terminais a serem construídos nas margens dos rios Cebollati e Tacuarí, afluentes da Lagoa Mirim.

O Rio Tacuarí localiza-se na divisa entre as cidades (departamentos) de Cerro Largo e Treinta y Tres, já o Rio Cebollatí, mais ao sul, localiza-se na divisa entre as cidades (departamentos) de Treinta y Tres, Rocha e Lavalleja. (Mapa 5).



Mapa 5 - Localização prevista para os portos uruguaios

O terminal portuário previsto para ser construído no Rio Tacuarí será localizado a apenas 3 km da barra do rio na Lagoa Mirim. Conterá com dois molhes

de atracação e um terminal de carga com capacidade de 250 t/hora, com capacidade estática de armazenamento de 40.000 t. Um dos terminais seria exclusivamente para grãos e o outro para outras cargas.

Já o terminal portuário previsto para ser construído no Rio Cebollatí será localizado a uma distância de 27 km a montante da barra do rio na Lagoa Mirim. Uma primeira etapa do projeto para cargas a granel e cargas paletizadas e uma segunda etapa que prevê o transporte de cavaco de madeira, exigindo instalações que ocupariam 20 ha e com uma capacidade de 100 t/hora. Também existe a previsão da construção de um terceiro terminal para o transporte de cimento e derivados.

As principais cargas pretendidas com a construção dos portos uruguaios supracitados estão esquematizadas no quadro abaixo, conforme seus respectivos terminais (Quadro 9):

RIO	TERMINAL	CARGA
Rio Tacuarí	1	grãos
	2	outras cargas
Rio Cebollatí	1	arroz, carga containerizada e carga geral
	2	cavacos de madeira
	3	cimento e derivados

Quadro 9 - Terminais previstos para os rios uruguaios Tacuarí e Cebollatí  
Fonte: elaborado pela autora.

Fossati (2013) ressalta uma previsão, feita pelo diretor de Hidrografia do Ministério dos Transportes do Uruguai para o Jornal *El Diario*, de estimativa de exportação na ordem 300.000 t/ano na primeira etapa de operação para cada um dos portos uruguaios em projeto.

Através da efetivação desses projetos uruguaios, o transporte de arroz e soja, bem como da madeira, por exemplo, para o qual o modal utilizado atualmente é o rodoviário, poderá ser feito via Lagoa Mirim – Lagoa dos Patos, movimentando grandes quantidades de carga, uma vez que essas culturas e as florestas cultivadas uruguaias estão concentradas na região de influência da Lagoa Mirim. De acordo com Fossati (2013), o potencial de cargas destinadas ao mercado brasileiro, dentre os principais produtos exportados pelo Uruguai no ano de 2012, soma um total de 2.533.918 t de granéis agrícola – trigo, sorgo, cevada, milho e arroz; 60.142 t de

madeira industrializada e 41.869 t de cimento *Portland*, totalizando aproximadamente 2,6 milhões de toneladas de carga. Com o escoamento desses produtos via hidrovía influenciaria, até mesmo, no custo dos mesmos, através do barateamento dos fretes em relação ao Porto de Montevideu, já que a profundidade do Porto de Rio Grande é maior que a de Montevideu, o que permitiria que chegassem embarcações maiores e que os portos europeus e dos Estados Unidos fossem ligados por uma menor distância, conseqüentemente, trazendo um frete marítimo mais baixo.

Conforme dados do Plano Mestre do Porto de Pelotas, uma movimentação adicional de arroz via Porto de Pelotas poderia decorrer da efetivação do transporte hidroviário, na medida em que o arroz em casca exportado pelo Uruguai seja atraído para beneficiamento na região de Pelotas (SEP/PR, 2013).

Outro produto uruguaio em destaque é o calcário, pois nas proximidades da cidade (departamento) de Treinta y Tres existe um considerável número de jazidas calcárias de muito boa qualidade e de volume significativo, características que tornam sua exploração amplamente factível. Estima-se que, em um raio menor que 45 km, exista um volume total de 70 milhões de toneladas de calcário distribuído em diversas jazidas. Se considerada toda a cidade (departamento) de Treinta y Tres, sabe-se que existem reservas de dezenas de milhões de toneladas a mais (CLM, 2012 apud FOSSATI, 2013).

Tal produto já está contemplado em um projeto elaborado pela empresa *Cementos Treinta Y tres S.A.* junto à ANCAP (*Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland*), com capacidade de produção prevista de 600.000 t/ano e expectativa de operação para daqui dois anos (FOSSATI, 2013).

Inicialmente os projetos previstos para escoamento de cargas do Uruguai, segundo Fossati (2013), apostam naquelas cargas mais sensíveis ao valor do frete e que, pela proximidade, necessitam dos portos instalados na região. Mas isso não significa que, com o decorrer do tempo, outras cargas sejam atraídas para operação nesses portos, gerando um aumento na movimento de cargas, além da própria agregação de valor com a industrialização desses produtos.

Juntamente com as rotas de cargas, o Ministério de Turismo do Uruguai tem a preocupação de ativar rotas de Turismo Fluvial, como consequência da construção dos terminais portuários de Cebollati e Tacuari. No entanto, mesmo que o projeto do Porto no Rio Tacuarí preveja um molhe de atracação para embarcações

esportivas, numa primeira etapa, os projetos existentes não consideram a possibilidade de transporte de passageiros.

O Plano Mestre do Porto de Pelotas aponta uma possível demanda de passageiros também para a região de Pelotas através da hidrovia, afinal, Pelotas apresenta interessantes atrativos culturais por ter servido de palco para importantes passagens históricas, como a Guerra dos Farrapos, a Revolução Federalista e a Revolução de 1923, bem como ter vivido um cenário de destaque no ciclo econômico do charque no Rio Grande do Sul. Além desse turismo cultural, a cidade oferece outras formas de turismo, como o rural e o natural (SEP/PR, 2013). Assim, o potencial para o movimento de passageiros de longo curso deve ser considerado para o Porto pelotense, de forma a gerar uma rota turística internacional ao longo das lagoas, seguindo modelos internacionais de turismo fluvial.

Entretanto, algumas limitações para o turismo fluvial em Pelotas devem ser consideradas, como o crescente tamanho dos navios de cruzeiro, que dificilmente chegarão ao Porto de Pelotas sem que haja uma intervenção ambiental na sua estrutura física; e o fato da cidade de Montevidéu e outras importantes cidades do Uruguai, as quais poderiam abarcar uma possível rota turística em Pelotas, estarem voltadas para a Bacia do Rio da Prata, uma rota concorrente em termos turísticos, servida por navios de longo curso. Sendo assim, o potencial de movimentação de passageiros no Porto de Pelotas pode ser considerado baixo, com perspectivas apenas de longo prazo.

Assim, são aqueles produtos e seus volumes de cargas apresentados que justificam atualmente a viabilidade econômica da Hidrovia Brasil-Uruguai, sendo que seu projeto já está incluído no PAC, programa do governo federal, com previsão de investimento de R\$ 50 milhões até este ano. Segundo o secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes/RS), Marcelo Danéris, em entrevista ao Diário Popular – jornal local, “a construção da hidrovia é uma antiga demanda regional para a consolidação de uma importante alternativa logística ao desenvolvimento do Estado” (PROJETO, 2013). Atualmente, está em andamento o Estudo de Viabilidade Técnico-Econômico e Ambiental (EVTEA) para que seja autorizada sua consolidação.

Todavia, para que esse cenário torne-se realidade, segundo o Cdes/RS, é preciso aproximar os atores vinculados ao transporte hidroviário dos governos do Uruguai e do Brasil, do governo do Estado, municípios e iniciativa privada,

promovendo o compartilhamento das informações relevantes ao projeto. Além disso, a participação dos modais rodoviário e ferroviário é de fundamental importância para o bom funcionamento da hidrovía, o que vem a intensificar a urgência das melhorias de acesso já ponderadas.

Desta forma, entende-se como emergencial uma atenção por parte dos diferentes níveis de poderes, voltada ao potencial de desenvolvimento econômico regional, sinalizado pela alternativa logística em análise, idealizada pelo projeto de construção da Hidrovía Brasil-Uruguai.

#### 4.4.3 Função Industrial

A partir da quebra da Portobrás, na década de 90, observou-se um substancial decréscimo no desempenho econômico do Porto de Pelotas, e, por conseguinte, a decadência do ambiente fabril da região portuária, caracterizado, de acordo com Poetsch (2002, p. 113), pelos seguintes aspectos econômicos, políticos e teóricos:

- A crise da indústria gaúcha e praticamente o esgotamento das indústrias pelotenses tradicionais, responsáveis pelo grande movimento comercial do porto, reduziram irreversivelmente o fluxo fluvial da cidade.
- O aumento dos preços no transporte marítimo, de 1953 a 1960, comprometeu gravemente o funcionamento do Porto de Pelotas, ampliando ainda mais a elevação dos preços.
- A concorrência com o porto marítimo de Rio Grande tornou-se inevitável.
- A falta de manutenção de dragagem do canal de acesso ao Porto de Pelotas levou também à redução do fluxo de navegações devido, principalmente, ao encalhamento de um navio, em 1964.
- A falta de interesse político em direcionar investimentos para a modernização e reaparelhamento da rede de portos fluviais, preteridos em relação aos transportes marítimo e rodoviário, conduziu-os, finalmente, a uma situação de obsolescência.

Todos esses fatos provocaram a redução da movimentação de cargas no Porto de Pelotas, deixando muitas fábricas pelotenses à margem do mercado, com preços incompatíveis frente ao mercado nacional, enfraquecendo o seu potencial econômico e, conseqüentemente, favorecendo um cenário de inércia na zona portuária da cidade.

O crescimento industrial pelotense atingiu seu limite na década de 20. A partir dos anos 30 nenhum investimento de porte foi realizado no sentido de reativar a economia da cidade, conseqüentemente a Zona Sul perdeu seu



“status” de área industrial para Porto Alegre e Caxias do Sul. A crise econômica geral e os reflexos da Segunda Guerra Mundial fragilizaram toda a economia do Estado, mas Pelotas, que passava por uma crise interna, sentiu seus efeitos de forma bastante incisiva (SCHLEE, 1993, apud POETSCH, 2002, p. 114).

No entanto, a cidade de Pelotas apresenta peculiaridades naturais que a destacam no panorama de desenvolvimento regional, podendo atrair investimentos e retomar seu crescimento econômico então desacelerado. O Porto pelotense deve ser visto como potencial intensificador do desenvolvimento econômico da Região Sul, pois está localizado no centro do eixo hidroviário, entre um grande porto concentrador – Porto de Rio Grande – e um polo de desenvolvimento econômico – Região Metropolitana de Porto Alegre e Caxias – além de seu posicionamento estratégico no MERCOSUL.

Atualmente a maior parte do potencial econômico da zona portuária de Pelotas aguarda por investimentos do poder público ou privado para a sua revitalização. De acordo com Pereira (2000), aos poucos, tanto o empresariado regional quanto a própria comunidade, com o intuito de retomar o desenvolvimento da cidade, passam a perceber que se tem em Pelotas um canal para o mundo.

A posição geográfica da zona sul apresenta grande importância para as atuais perspectivas de desenvolvimento do Estado, fato este confirmado através da instalação de um Polo Naval no Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na cidade de Rio Grande, vizinha de Pelotas.

É evidente que a posição competitiva do Porto de Pelotas em relação à Rio Grande é insustentável, face às condições físicas e operacionais muito melhores deste último e à pequena distância geográfica entre ambos, aliada à ampla disponibilidade de transporte terrestre ligando as duas áreas urbanas (SEP/PR, 2013). Contudo, é proeminente destacar que a grande demanda por serviços do setor naval gerada nos últimos anos pela expansão desta indústria no Porto de Rio Grande abriu espaço para Pelotas atuar de forma auxiliar ou complementar a este Porto.

Sendo assim, considerando o incremento do sistema portuário, o uso paralelo dos portos de Pelotas e Rio Grande configura-se como uma das principais alternativas para o crescimento econômico da região, pois a proximidade entre os portos destas cidades não deve ser considerada um obstáculo ao desenvolvimento

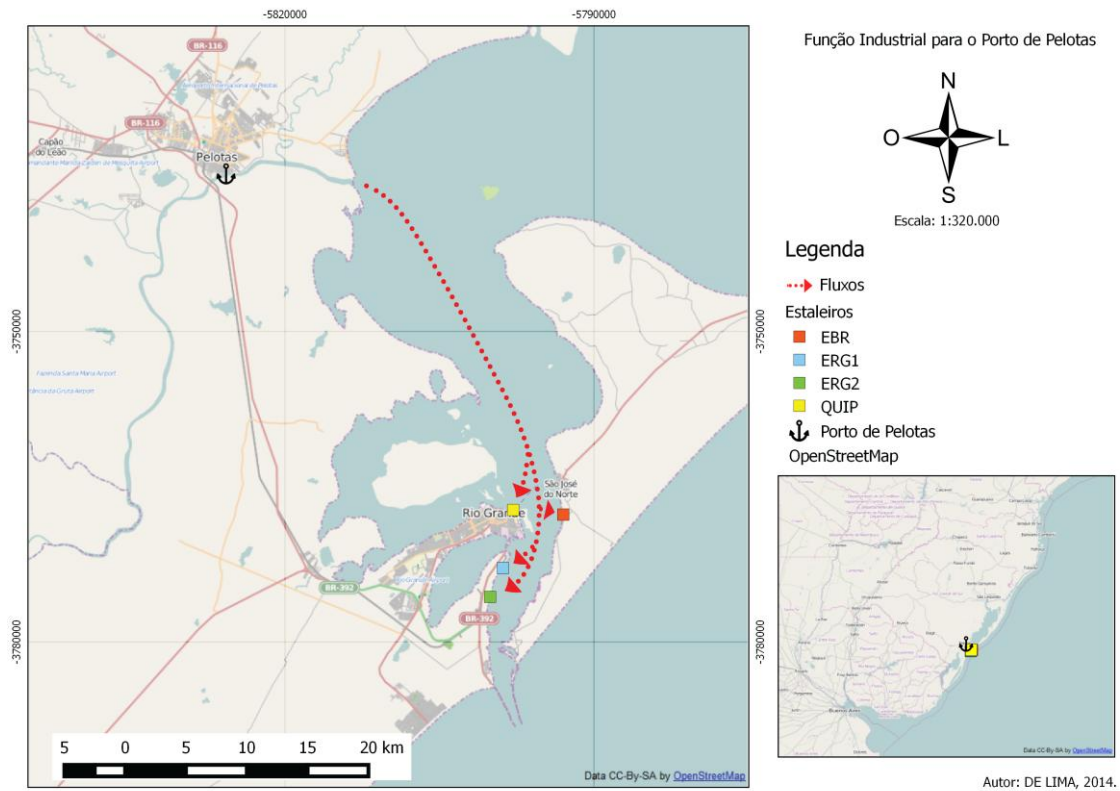
de Pelotas, pelo contrário, deve ser vista como fator facilitador para uma série de atividades dinamizadoras da economia regional.

O superintendente do Porto de Rio Grande, Sr. Dirceu Lopes, não vê o Porto riograndino como algo à parte das cidades que o cercam, pelo contrário, sendo, portanto, uma das finalidades colocar Pelotas na rota do escoamento fluvial de cargas, através das Lagoas dos Patos e Mirim (REVISTA VISÃO E ESTILO, 2014, p. 26). Afirma, ainda, que:

O porto está localizado geograficamente em Rio Grande, mas, na verdade, ele pertence aos gaúchos de todas as regiões. (...) A intenção da superintendência é passar a operar com o nordeste do Uruguai, onde existem mais de 5 milhões de toneladas que podem ser operadas pelo Porto de Rio Grande. E para que isso possa ser colocado em prática, o Porto de Pelotas também será utilizado. O município desempenhará o papel de auxiliar o Porto de Rio Grande no transporte destas cargas (REVISTA VISÃO E ESTILO, 2014, p. 26-27).

Com o apoio do Porto pelotense o potencial socioeconômico da região deverá alavancar ainda mais, assim, além de Pelotas e Rio Grande, os municípios de Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul e São José do Norte também devem prepara-se para uma nova demanda e investir em infraestrutura, a fim de receber as pessoas que vêm trabalhar na região. As prefeituras das cidades que compõem a Região Sul do Estado devem se engajar para aproveitar, da melhor forma possível, esta fase de crescimento econômico, derivada do polo naval de Rio Grande (REVISTA VISÃO e ESTILO, 2014).

O governo Estadual deve, portanto, usar as peculiaridades naturais e as potencialidades do Porto de Pelotas para transformá-lo em um porto auxiliar ao polo naval de Rio Grande, criando, assim, um centro de armazenagem e distribuição para a exportação de cabotagem e internacional do arroz da região Sul, entre outros produtos e máquinas agrícolas, já que os pequenos e médios importadores e exportadores apresentam dificuldades para operarem nos grandes terminais privados do complexo portuário de Rio Grande (Mapa 6):



Mapa 6 - Função Industrial para o Porto de Pelotas

Outra atividade potencial para o Porto de Pelotas já está em negociação entre os governos do Estado, Federal e a SPH: instalar neste Porto um polo de construção naval de apoio às plataformas de Rio Grande. Almeja-se que parte dos módulos para as plataformas de Rio Grande seja produzida em Pelotas, pois não há mais espaço em Rio Grande para esta produção.

O Porto pelotense, neste contexto, mais uma vez apresenta uma relevante vantagem, mesmo estando próximo ao complexo portuário de Rio Grande, dispõe de áreas ociosas que poderiam ser expandidas, possibilitando a instalação de indústrias e/ou armazéns próximo aos cais, podendo também ser destinadas à instalação de empresas voltadas para atividades de apoio ao Polo Naval do Rio Grande do Sul, permitindo-o atuar com o objetivo para o qual se pretende. Nesse sentido, estudam-se alguns possíveis locais na zona portuária de Pelotas para a disposição do polo, como o CIBRAZEM, o CADEM e a Chácara da Brigada, respectivamente, todos de propriedade do Estado (Figura 17):

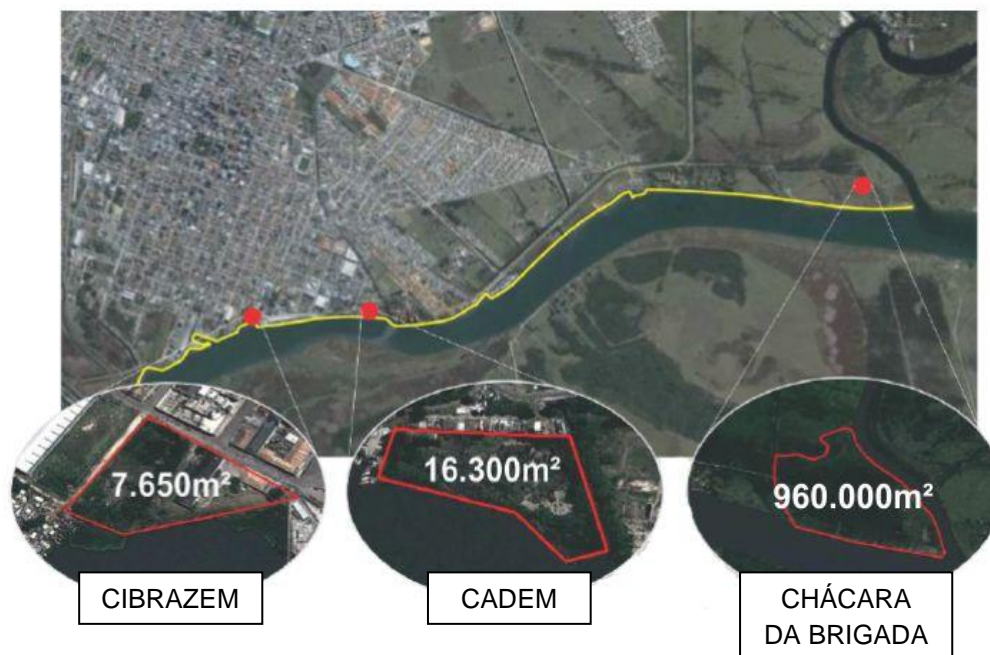


Figura 17 - Áreas disponíveis para instalação do Polo Naval.  
 Fonte: adaptado de SPH/Pelotas, 2013.

Desta forma, o Porto de Pelotas atuaria de forma independente, mas complementar ao Porto riograndino, como facilitador do retorno de cargas para Pelotas ou como apoio às plataformas do polo naval.

No entanto, sabe-se que para essa alternativa funcional tornar-se realidade, serão necessários investimentos pesados em melhores condições estruturais e operacionais para o Porto de Pelotas, como aprofundamento do calado, balizamento, acessibilidade, armazenagem adequada, entre outras. Além disso, o Governo deve ter o cuidado em não permitir que a competitividade existente entre as municipalidades de Pelotas e Rio Grande – abordada no diagnóstico – interponha-se ao bom andamento das negociações.

#### 4.4.4 Função Social

O Plano Diretor municipal de Pelotas é um instrumento legal, instituído pela Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, que estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial do município. Conforme o Art. 60 deste Plano, parte da zona portuária (cais do porto) é identificada como uma Área de Preservação Permanente Ocupada (APPO), ou seja, área cujo uso e ocupação estão consolidados, atendendo ao interesse social, público e comunitário,

podendo ser regulamentados por meio de ações mitigatórias e compensatórias e de recuperação do meio ambiente, proporcionais ao dano causado e sua escala (PELOTAS, 2008).

Além disso, de acordo com o Art. 71 do Plano Diretor municipal, por ser referência histórico-cultural devido à presença do Porto, por sua singularidade na relação entre espaços construídos e abertos, percebida através do conjunto de edificações industriais, vias e cais do Porto, pela possibilidade de visualização da paisagem aberta em direção ao canal e pelo conjunto de unidades arquitetônicas com potencial de reciclagem, a zona portuária de Pelotas constitui também uma Área Especial de Interesse Cultural (AEIAC-ZPPC), constituindo um importante patrimônio histórico e cultural para a cidade (PELOTAS, 2008).

Entretanto, a história do desenvolvimento do Porto enquanto bairro de Pelotas evidencia que nem sempre se teve esse cuidado com a preservação da zona portuária como tesouro patrimonial histórico-cultural. A intensificação das atividades econômicas na região portuária de Pelotas, conseqüente da movimentação portuária durante os anos de 1940 a 1960, acarretou em uma urbanização desordenada nesta área. A população que trabalhava nas fábricas e uma parcela da população de baixa renda que sobrevivia da pesca e do corte e comercialização de junco – planta típica da região – optaram pela zona portuária como residência e passaram a ocupá-la desordenadamente.

Posteriormente, o aumento das atividades de movimentação de cargas relacionadas ao estaleiro e ao setor fabril na região resultou na necessidade da construção de uma área maior para o desembarque e estacionamento fluvial, atualmente conhecida como *Quadrado*, aumentando a intervenção física e ambiental neste local. A ação antrópica sobre o local passou a gerar impactos ambientais negativos ao Canal São Gonçalo, tais como a diminuição do banhado residual, até então existente, devido à ocupação irregular e, principalmente, aos dejetos produzidos por essa população local, lançados diretamente no solo ou na água, sem prévio tratamento, trazendo conseqüências irreversíveis ao ambiente.

No entanto, mesmo com as precárias condições de moradia no local, as atividades relacionadas ao canal representavam uma fonte de renda para os moradores, o que os obrigava a resistirem às adversidades, convivendo com diversos problemas urbanos resultantes da falta de planejamento territorial adequado a esse espaço (BARROS; LIHTNOV; VIEIRA, 2009).

Somado a isso, por volta dos anos 60, toda a área do Porto passou a sofrer mais um processo de degradação física e socioeconômico-ambiental quando a atividade portuária em Pelotas passou a operar em menor escala devido ao fechamento de diversas fábricas ali presentes, desencadeando um período de relativa estagnação para o Porto. Nesse contexto de abandono da atividade portuária em Pelotas, agregado à falta de fiscalização local, surgiu, de forma descontrolada, sem um prévio planejamento de uso da área, a comunidade das Doquinhas (Figura 18), onde residem diversas famílias de pescadores, intensificando ainda mais o impacto nos ecossistemas ali presentes, configurando um cenário de conflito entre fatores ambientais, sociais e econômicos:



Figura 18 - Doquinhas  
Fonte: Google Maps, 2013; LIMA, 2011.

Essa desorganização territorial pode ser explicada devido à incompatibilidade entre os principais instrumentos de planejamento territorial: o Plano Diretor municipal e o PDZ. Segundo Kappel (s.d.), a falta de sintonia entre esses dois instrumentos acaba por caracterizar o entorno da zona portuária por habitações desordenadas e contingente populacional de baixa renda, dificultando a desocupação dessas áreas para um uso mais eficiente.

Knuth (2013) ressalta que em 2002, o seminário SIRCHAL abordou os problemas das Doquinhas, alertando para a necessidade de realocar a população instalada nessa área de risco, ainda que estabelecida desde a década de 1980. O Seminário indicou a qualificação do espaço por parte do poder público municipal visando atividades de lazer e cultura. Assim, a região portuária representa, hoje, um desafio para os gestores nos distintos níveis de poder.

Contudo, uma nova sobrevida foi estabelecida na região portuária de Pelotas, proporcionada pela Universidade Federal de Pelotas. Vislumbrando a possibilidade de abrangência de suas atividades, através do plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) retomou o processo de aquisição de imóveis e terrenos localizados entre o centro histórico e a zona portuária de Pelotas e, em 2005, a Universidade transferiu a sede da Reitoria do município de Capão do Leão para a o município de Pelotas, no prédio onde funcionava o antigo Frigorífico Anglo, localizado na região portuária desta cidade, o que mais tarde veio a constituir-se no novo Campus Porto da UFPel (Figura 19):



Figura 19 - Campus Porto da UFPel (antigo Frigorífico Anglo)  
Fonte: Google Earth, 2013, adaptado pela autora; PANORAMIO, s.d.

Mesmo que a instalação do campus da UFPel em zona portuária da cidade de Pelotas venha a confirmar a desarticulação entre o Plano Diretor municipal e o PDZ do Porto pelotense, a presença da Universidade nesta zona vem agregando valores à localidade. Para Knuth (2013) a presença da UFPel na região portuária de Pelotas vem estampando uma nova cara à realidade local, com um novo ritmo ao cotidiano e novos ares, seja pela presença da comunidade universitária ou pelas possibilidades econômicas proporcionadas pelo consequente processo de intensificação do uso do espaço, valorizando, assim, a zona portuária da cidade.

Poetsch (2002) ressalta a importância da cultura neste novo século como um fator de produção, configurando, assim, a Universidade e os centros de

pesquisa, públicos e privados em um importante instrumento de cooperação social. Para Knuth (2013, p. 19):

A presença da Instituição de Ensino Superior (IES) inseriu na região portuária a atividade educacional, diferente dos usos portuário, industrial e habitacional característicos da região. Este fato vem trazendo uma série de mudanças para aquele ambiente, cujos aspectos positivos e negativos implicam em relações socioeconômicas, políticas, institucionais e no uso compartilhado do espaço.

De acordo com Al-Alam (2011) apud Knuth (2013), a inserção da UFPel na zona portuária proporcionou um maior aporte de recursos municipais que vêm a beneficiar o local, como por exemplo, o asfaltamento de vias de acesso ao Campus Porto, o aumento de linhas de transporte público na região e a intensificação na atuação do órgão responsável pela segurança pública no município, favorecendo o uso habitacional da área. Sendo assim, com a vinda da UFPel para a zona portuária, esta passa a ser novamente contemplada pela população pelotense, após um longo período de desamparo devido à relativa estagnação das operações no Porto, trazendo de volta movimentação de pessoas nesta região. A antiga doca fluvial, por exemplo, que servira como estacionamento para pequenas embarcações – popularmente conhecido como Quadrado – passou a ser apreciada pela comunidade como um espaço de lazer ao ar livre.

Em 2009, a prefeitura de Pelotas consolidou um projeto de revitalização desta área, para melhor aproveitamento pela população em geral, transformando-o em um local de convívio social, frequentado principalmente por jovens e famílias. Hoje, muitas pessoas frequentam o Quadrado para contemplar o pôr do sol no fim de tarde, desfrutando do tradicional chimarrão ou para os pescadores amadores alçarem suas linhas, gozando de uma paisagem privilegiada na cidade de Pelotas. O local também tem servido de palco para manifestações artísticas, eventos culturais e feiras de diferentes naturezas (Figura 20):



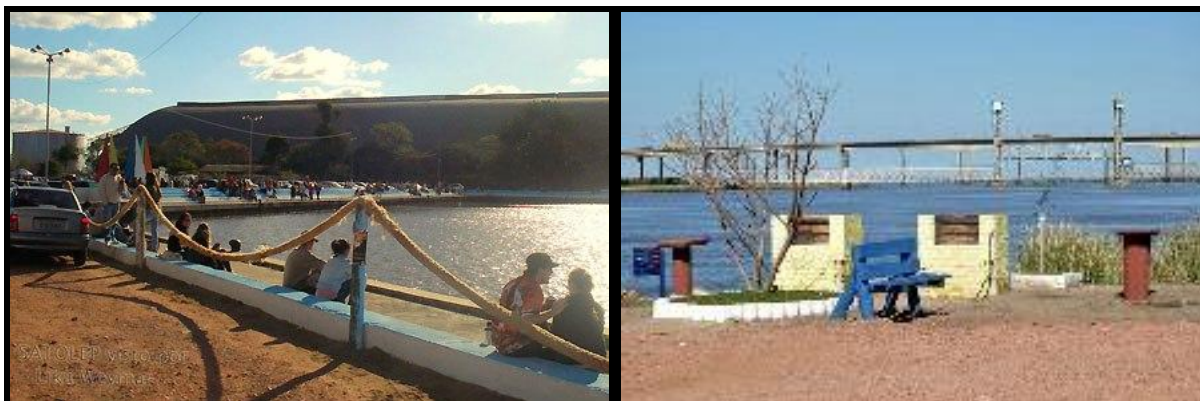


Figura 20 - Revitalização do Quadrado  
 Fonte: PELOTAS, s.d.; PREFEITURA, s.d.

Para que seja resguardada a importância da zona portuária, o Plano Diretor municipal traçou as seguintes diretrizes: qualificação da área através da viabilização de acesso ao Canal São Gonçalo; incentivo à reciclagem de prédios que estão em desuso e valorização do patrimônio arquitetônico da área (PELOTAS, 2008).

É de suma importância a restauração dos prédios envoltos pela zona portuária de Pelotas, os quais dão vida à região retroportuária.

Imagina toda a região portuária desamparada: terrenos baldios, casas abandonadas, enfim, isso gera insegurança, violência, estimula o uso de drogas. Se tudo fosse restaurado seria o ideal, trazendo a estrutura necessária ao convívio social, como por exemplo, o comércio, empreendimentos em geral, movimentando a região de forma positiva (CUNHA, 2013).

Existe um projeto social em desenvolvimento, estimado para 2014, vislumbrado pelo próprio Chefe de Divisão do Porto de Pelotas – Darci Cunha, nomeado “I Cais da Canção”. O projeto pretende abranger alguns dos países integrantes do MERCOSUL, como Brasil, Uruguai e Argentina, configurando-se em um festival de música cujo tema principal é o Porto. “A música une as pessoas, trazendo o jovem para o convívio social e socializando a região do Porto” (CUNHA, 2013).

Hoje, a acessibilidade das pessoas ao Porto é muito fraca, sendo necessária a integração do Porto à comunidade através da abertura deste à população, por meio de palestras, convites às escolas, às instituições públicas e privadas para visitar o Porto Organizado. Recentemente o Porto de Pelotas recebeu

o grupo de veleiros, um grupo de grafiteiros e artesãos, por exemplo, em mais um projeto social, objetivando a socialização do entorno portuário.

Segundo o professor Paulo Renato Baptista – fundador da Sociedade Museu Marítimo de Pelotas (SoMMar), em entrevista ao Diário Popular, há dois projetos para a construção de um museu do Porto de Pelotas. Segundo ele, a possibilidade de criação de um espaço histórico no Porto, com um acervo relacionado à história do mesmo, que outrora era frequentado por embarcações de diversas regiões do Brasil e do mundo, é concreta, sendo que um dos projetos já foi enviado à SPH para apreciação (UM SÉCULO, 2014).

É uma recomendação dos atores governamentais fazer com que as pessoas se sintam parte do Porto enquanto bairro, despertar nelas o interesse pela retomada das atividades portuárias, de forma que as mesmas não se oponham às melhorias na região portuária, pelo contrário, despertar nelas o desejo por alterações que beneficiem tanto as operações portuárias como a comunidade em geral.

Desta forma, a potencialização da função social na zona portuária, somada à expectativa de retomada da função comercial do Porto e às possibilidades de alavancagem de funções de apoio industrial e de logística, configuram um cenário de esperança de revitalização do Porto e sua zona portuária e retroportuária e, sobretudo, de desenvolvimento da cidade, na qual a questão social deve ser respeitada e envolvida no planejamento da nova realidade de Pelotas. Siqueira (2009) evidencia como essencial, deste modo, um novo olhar das cidades portuárias sobre a relação do porto com seu entorno, visando à resolução de conflitos socioeconômicos e ambientais consequentes desse complexo sistema logístico.

#### **4.5 Cenários para o Porto de Pelotas**

Com base no diagnóstico e nas funções expostas como alternativas à revitalização do Porto de Pelotas, apresentam-se a seguir três cenários delineados para o mesmo, embasados em metodologia já elucidada, estabelecida por Marcial e Grumbach (2008): um *Realizável*, um *Desejável* e um *Possível*, conforme Quadro 10:

CENÁRIO	PREVISÃO	TONELAGEM	FUNCIONALIDADES
<i>Realizável</i>	atual	400 mil	Comercial Social
<i>Desejável</i>	2015-2020	5 a 7 milhões	Comercial Social Logística Industrial
<i>Possível</i>	2020-2025	+ 10 milhões	Comercial Social Logística Industrial

Quadro 10 - Cenários vislumbrados para o Porto de Pelotas

Fonte: elaborado pela autora.

O cenário *Realizável* refere-se ao atual momento vivenciado pelo Porto pelotense, caracterizado por um esforço de retomada comercial de suas operações, bem como a continuidade e intensificação da performance sociocultural já existente no mesmo.

Atualmente o Porto de Pelotas, além de uma incipiente função social, exerce uma tímida função comercial, com movimentação portuária anual de 400 mil toneladas<sup>8</sup>, sendo muito aquém de sua capacidade operacional, conforme discorrido anteriormente – no subcapítulo referente às alternativas funcionais para o Porto de Pelotas – podendo ser intensificada por meio de intervenção de cargas maiores, provenientes de toda a Região Sul e do Uruguai, principalmente.

A massificação da movimentação de cargas no Porto de Pelotas e uma melhora na função social promovem o Porto de Pelotas do cenário atual – *Realizável* – para o cenário *Desejável*, caracterizado pela potencialização das duas funcionalidades já existentes – comercial e social – admitindo o acréscimo de outras duas funções: a de logística, a qual já se encontra bem encaminhada, através de projeto concretizado de construção da Hidrovia Brasil-Uruguai; e a função industrial, possibilitada pela realidade naval instituída na cidade de Rio Grande, o que gera a aspiração do Porto pelotense de atuar de forma complementar e auxiliar ao complexo portuário riograndino.

Com a intensificação da função comercial do Porto de Pelotas, possibilitada em virtude da concretização da função logística, assumindo-se uma movimentação de cargas inicial de incorporação de aproximadamente 2 milhões de toneladas de cargas proveniente do Rio Grande do Sul, somadas a uma estimativa

<sup>8</sup> Total referente ao ano de 2012 (SPH, 2012).

de 2,6 milhões de toneladas de cargas do Uruguai, sua movimentação atual multiplicar-se-ia por quase 12 vezes (5.000.000/400.000).

A tabela abaixo resume a quantidade estimada para as principais cargas almeçadas para o Porto de Pelotas, provenientes do estado do Rio Grande do Sul e do Uruguai (Tabela 3):

Tabela 3 - Estimativa de carga a ser movimentada pelo Porto de Pelotas – Cenário Desejável

	<b>CARGA</b>	<b>QUANTIDADE ESTIMADA (t)</b>
<b>RS</b>	Madeira	1.200.000
	Brita	250.000
	Soja	80.000
	Arroz	480.000
	Carga containerizada	58.700
	Malte	100.000
<b>Subtotal</b>		<b>2.168.700</b>
<b>URUGUAI</b>	Granéis agrícola	2.533.918
	Madeira industrializada	60.142
	Cimento	41.869
<b>Subtotal</b>		<b>2.635.929</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4.804.629</b>

Fonte: elaborado pela autora.

E, por fim, mais um cenário é conjeturado para o Porto de Pelotas, o *Possível*, caracterizado pela máxima funcionalização deste Porto, trazendo a tona o que de melhor ele pode oferecer em termos de operacionalidade, o que poderia conceber, em um recorte temporal de 2020 a 2025, uma movimentação de mais de 10 milhões de toneladas de carga, representado por um aumento de 2500%  $((10.000.000 \cdot 100) / 400.000)$  comparado ao total movimentado nos dias de hoje. Esse cenário é caracterizado pela potencialização das quatro funções previamente estabelecidas nos demais cenários estipulados para o Porto em questão.

É importante ressaltar a possibilidade de confusão entre os cenários *Desejável* e o *Possível*, pois, em se tratando deste estudo em questão, as quatro funcionalidades que compõem o cenário *Possível*, vem a constituir, ao mesmo tempo, o cenário *Desejável*, pois tais tipologias funcionais são almejáveis e se tornam factíveis em um intervalo de tempo um pouco maior, configurando, assim, os cenários *Possível* e *Desejável* simultaneamente. Afinal, tem-se como realidade um polo naval situado na cidade vizinha, o qual pode vir a atrair indústrias para o Porto

de Pelotas, além de uma hidrovia em vias de efetivação. Assim, o cenário *Desejável* pode tornar-se *Possível* dentro de um maior intervalo de tempo deste em relação àquele.

A figura a seguir ilustra a relação entre os tipos de cenários estabelecidos para o Porto de Pelotas e as funcionalidades que os compõem (Figura 21):

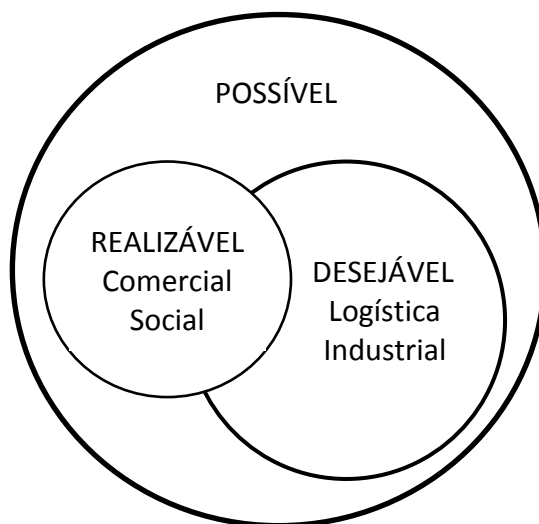


Figura 21 - Relação entre os cenários estabelecidos para o Porto de Pelotas  
Fonte: elaborado pela autora.

Esta confusão entre os cenários *Desejável* e *Possível* é ilustrada na Figura 5 – Tipos de cenários, no capítulo referente aos Cenários Prospectivos –, pois situa a circunferência relativa ao cenário *Desejável* dentro de uma circunferência maior, relativa ao cenário *Possível*, indicando que aquele é abrangido por este.

Evidencia-se, portanto, o potencial atuante do Porto pelotense para uma efetiva revitalização de suas atividades atuais e desempenho de funções adicionais e suplementares, possibilitando-o, assim, cumprir importante papel no processo de dinamização da economia local e regional.

#### 4.6 Bases de Informação para um novo PDZ para o Porto de Pelotas

Com base nos cenários vislumbrados para o Porto de Pelotas, assumindo-se que este atualmente encontra-se configurado no cenário *Realizável*, e que apresenta potencial para migrar deste para o cenário *Desejável* em um intervalo de tempo de cinco anos, evoluindo, ainda, para um cenário *Possível*, dentro de dez anos, propõem-se, a seguir, diretrizes ou orientações que podem vir a servir como

base ou auxílio aos tomadores de decisões para a elaboração de um novo PDZ para o Porto de Pelotas, centrado em suas reais necessidades de planejamento territorial e de usos do espaço.

Diretriz é definida pelo dicionário Houaiss (2004) como um “esboço de um plano, projeto etc.; orientação, diretiva; norma de procedimento; conduta”. Portanto, pode-se dizer que diretrizes são um conjunto de instruções ou sugestões no sentido de esboçar um plano, uma ação, um procedimento, um negócio, uma política, enfim, um planejamento com estratégias previamente definidas.

As diretrizes propostas a seguir visam indicar algumas ações que a Autoridade Portuária deverá empreender com o intuito de eliminar as fraquezas e ativar as fortalezas identificadas no ambiente interno do Porto em estudo, bem como mitigar as ameaças e aproveitar as oportunidades que permeiam o ambiente externo ao mesmo, de forma a adequar o Porto de Pelotas, incluindo sua gestão, infraestrutura, instalações e zona retroportuária, às novas demandas pretendidas para o mesmo, contempladas nos cenários anteriormente descritos.

Cabe observar que não incumbe a esta dissertação propor um zoneamento para o Porto em questão, visto que se trata de propostas de usos, as quais demandam ainda definição das novas áreas que serão incorporadas à área portuária, bem como definição do uso efetivo das mesmas. Além disso, para a elaboração de um zoneamento portuário seria necessária uma equipe multidisciplinar especializada. Desta forma, o objetivo aqui proposto foi gerar uma base de informações que possam vir a fomentar, de forma organizada, o novo PDZ, com o intuito de auxiliar os tomadores de decisões quanto às ações estratégicas para o desenvolvimento portuário, e não propor o zoneamento do PDZ em si.

Para facilitar o entendimento, as diretrizes propostas foram agrupadas em sete grandes áreas, identificadas como mais falhas no sistema portuário de Pelotas: infraestrutura, acessibilidade, zoneamento, gestão administrativa, meio ambiente, gestão de pessoas e gestão financeira.

Em relação à infraestrutura portuária, esta é considerada um ativo público em bom estado de conservação, o que não impossibilita as operações no Porto. Contudo, em vista de atender às novas pretensões, pontua-se a necessidade de pequenos reparos e algumas adequações, das quais muitas independem de investimento público, podendo, aos poucos, serem realizadas pela própria administração portuária. São necessários equipamentos novos e modernos, uma

vez que os disponíveis são muito antigos, tornando-se obsoletos para determinadas operações, como movimentação por guindastes, por exemplo. A balança rodoviária precisa ser reativada, para auxiliar no controle das cargas destinadas ao Porto. Os armazéns possuem razoável capacidade de armazenamento, carecendo apenas de algumas restaurações nos desgastes em geral. Quanto ao cais, existe a possibilidade de sua expansão em até 100 m, com a intenção de movimentar cargas containerizadas. Quanto à área retroportuária, as vias de circulação interna do Porto devem ser mantidas para uma operação segura e eficiente.

No que se refere à acessibilidade ao Porto de Pelotas, seja rodoviária, ferroviária ou hidroviária, pontuam-se algumas diretrizes mais urgentes para que se atinjam os níveis desejados de movimentação portuária. Sabendo-se que quase toda a extensão do canal de acesso aquaviário ao Porto de Pelotas possui, naturalmente, uma profundidade 8,5 m, uma das diretrizes propostas diz respeito ao aprofundamento dos canais artificiais, de 6 m – permitindo calado de 17 pés – para 8,5 m – o que possibilitará calados de até 25 pés – bem como o alargamento do canal em seu trecho mais restritivo, passando de 40 m para 80 m. Tais condições de acesso hidroviário viabilizarão escalas de navios oceânicos demandantes de maiores calados, ou ainda de navios para o carregamento parcial de arroz a granel, para posterior complemento em Rio Grande.

Segundo o Relatório da Situação Atual do Porto de Pelotas (SEP/PR, 2010), três ações básicas precisam ser implementadas para sanar problemas das hidrovias em geral: melhorar a sinalização de navegação; realizar dragagem em trechos críticos para aumentar a profundidade; e intensificar a integração com os outros meios de transportes, através de política de incentivo a implantação de terminais intermodais.

Portanto, é essencial propiciar um novo acesso rodoviário, que ligue a rodovia diretamente ao Porto, reduzindo a interferência com o tecido urbano, de forma a minimizar ao máximo possíveis conflitos entre as atividades portuárias e o tráfego citadino. No que tange ao acesso ferroviário, este deve ser reativado por meio da restituição do ramal de ligação ao Porto, o que possibilitará o transporte por este modal. A sinalização noturna do trajeto até Rio Grande e o balizamento dos canais de acesso também são sugestões de melhoria para uma adequada acessibilidade ao Porto de Pelotas, pois atualmente não é garantida uma navegação segura.

Algumas ações de cunho administrativo também são indicadas para alavancar o potencial empreendedor do Porto, de forma a retomar sua saúde financeira. Dessa forma, incentivar investimentos privados na área portuária torna-se uma estratégia bastante sedutora do ponto de vista administrativo, afinal, o Porto pelotense dispõe de áreas ociosas, as quais possibilitariam a instalação de indústrias e/ou armazéns próximos ao cais, podendo também ser destinadas a empresas voltadas para atividades de apoio ao Polo Naval do Rio Grande do Sul, permitindo-o atuar com o objetivo para o qual se pretende.

O Porto de Pelotas em consonância com o Ministério dos Transportes vem concentrando esforços na execução de trabalhos técnicos para determinação do adequado zoneamento do espaço portuário, o que inclui um minucioso programa de aproveitamento das áreas de abrangência do Porto Organizado, estabelecendo áreas estratégicas voltadas à expansão da atividade portuária, áreas específicas a determinados produtos ou mercadorias, bem como áreas destinadas aos mais variados fins, trabalhos estes que deve ser valorado e finalizado para a promoção de futuras negociações no Porto pelotense.

Buscar formas de estimular a complementaridade ao Porto de Rio Grande também constitui uma importante diretriz para o Porto pelotense, já que a possibilidade de carga é viável, conforme cenário comercial anteriormente proposto; estimular a consolidação do polo naval em Pelotas, como apoio ao Porto de Rio Grande, estratégia evidenciada no cenário industrial sugestionado; reativar a hidrovia da Lagoa dos Patos, propiciando economicidade na operação portuária e suavizando o trânsito rodoviário na ligação entre Pelotas e Rio Grande; além de promover o interesse privado na estrutura portuária, através do reordenamento da atual estrutura portuária às demandas regionais.

Quanto ao meio ambiente, são duas as diretrizes propostas para o Porto de Pelotas: estabelecer equipe própria de Gestão Ambiental, de maneira independente e autônoma à SPH e concluir o licenciamento ambiental. Com isso o Porto pelotense terá maior respaldo dos órgãos ambientais em suas negociações.

O quadro atual de funcionários é critério pra outra diretriz, pois uma equipe profissional preparada, treinada e em número suficiente de acordo com os imperativos da SPH demonstra seriedade e competência aos investidores privados, o que poderá facilitar o alcance de recursos e de investimentos para o setor.



Reestruturar as tarifas, adequando-as à realidade financeira da SPH, a fim de conseguir cobrir todos os custos e despesas da organização também é uma importante proposta estratégica para a gestão financeira do referido Porto.

O quadro a seguir sintetiza as diretrizes acima propostas para uma potencial revitalização do Porto de Pelotas (Quadro 11):

GRANDE ÁREA	FOCO	DIRETRIZES
<b>Infraestrutura</b>	Equipamentos e armazéns	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizar os equipamentos portuários;</li> <li>- Reativar a balança rodoviária;</li> <li>- Restaurar os armazéns;</li> <li>- Expandir o cais em 100 m;</li> <li>- Manter as vias de circulação interna.</li> </ul>
<b>Acessibilidade</b>	Modais e canal de acesso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar a profundidade dos canais para 25 pés (8,5 m);</li> <li>- Proporcionar acesso rodoviário direto ao Porto;</li> <li>- Completar a malha ferroviária e reativá-la;</li> <li>- Melhorar a sinalização noturna;</li> <li>- Realizar novo balizamento dos canais.</li> </ul>
<b>Zoneamento</b>	Novas áreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar a instalação de indústrias;</li> <li>- Destinar áreas para atividades de apoio ao polo naval;</li> <li>- Definir usos para as novas áreas levantadas.</li> </ul>
<b>Gestão administrativa</b>	Administração Portuária Novos investimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular a complementaridade ao Porto de Rio Grande;</li> <li>- Estimular e apoiar a consolidação do polo naval em Pelotas;</li> <li>- Reativar a hidrovia da Lagoa dos Patos;</li> <li>- Promover o interesse privado na estrutura portuária.</li> </ul>
<b>Meio ambiente</b>	Gestão ambiental LO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer equipe própria de Gestão Ambiental;</li> <li>- Concluir o licenciamento ambiental.</li> </ul>
<b>Gestão de pessoas</b>	Funcionários	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustar o quadro de funcionários de acordo com as necessidades da SPH.</li> </ul>
<b>Gestão financeira</b>	Tarifas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reestruturar as tarifas, adequando-as à realidade financeira da SPH.</li> </ul>

Quadro 11 - Diretrizes propostas para a revitalização do Porto de Pelotas  
Fonte: elaborado pela autora.

Assim sendo, através das diretrizes acima propostas, percebe-se que, após a efetivação de tais ações de melhoria recomendadas como base de informações para o planejamento do PDZ do Porto de Pelotas, este certamente representará um importante meio de alavancar a economia local e regional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um porto não representa apenas um ponto de escoamento de produtos, sua importância vai além da troca de mercadorias. Com seus valores agregados, ele concebe inúmeras riquezas nas mais diversas formas, as quais vão se miscigenando com outras culturas provenientes de diferentes povos e nações. Um porto significa um elo de intercâmbio cultural, possibilita serviços vinculados e, conseqüentemente, empregos diretos e indiretos, além de receita por meio do pagamento de tributos. Logo, o desempenho portuário não se processa somente por meio do seu resultado financeiro, mas também dos resultados social, cultural e tecnológico, entre outros ambientes que compõem o sistema portuário. Trata-se de uma atividade que deve ser avaliada em todas as suas conexões com o desenvolvimento, as quais ganham novas dimensões ao longo do tempo, devendo, serem contempladas no planejamento portuário. Afinal, o porto não só transforma o presente, ele também determina o futuro (PORTO, 2007).

O objetivo pretendido com este estudo – propor bases de informações para fomentar o planejamento de um novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento para o Porto de Pelotas – foi plenamente alcançado a partir da proposição de cenários prospectivos e, posteriormente, de diretrizes para a tomada de ações estratégicas.

O diagnóstico do Porto de Pelotas levantado nesta pesquisa evidenciou as imediatas possibilidades operacionais para o mesmo, apontando suas deficiências e destacando suas fortalezas, com o intuito de aprimorar estas e retificar aquelas. Salientou, também, alguns caminhos oportunos para a alavancagem deste Porto como incremento econômico à cidade de Pelotas.

As quatro alternativas funcionais estabelecidas – função comercial, função logística, função industrial e função social – apontaram as possibilidades para que o Porto pelotense volte a operar e, ainda, exerça expressiva participação nos resultados econômicos da Região Sul. Foram propostas alternativas para dinamizar sua movimentação atual; integrá-lo à rota de escoamento fluvial de cargas oriundas da Região Metropolitana e Serrana do estado do Rio Grande do Sul, além de cargas do Uruguai, de forma complementar ao Porto de Rio Grande, através da recuperação total do modal hidroviário e efetivação da Hidrovia do MERCOSUL; configurá-lo como novo centro de apoio ao Polo Naval do Rio Grande do Sul,

auxiliando as plataformas de Rio Grande; além de calçar-se como espaço social de cultura e lazer à comunidade local e à população pelotense em geral.

E, por fim, foram delineados 3 cenários para o Porto de Pelotas. O primeiro – *Realizável* – condiz com a atual situação operacional do Porto, considerando a possibilidade de maximização de suas funcionalidades em curso, a comercial e a social. O segundo – *Desejável* – adere outras duas funcionalidades ao Porto pelotense, a logística e a industrial. E o terceiro e último cenário proposto – *Possível* – sugere sua máxima operacionalização, de forma a potencializar as quatro funções previamente estruturadas, alcançando, assim, sua melhor funcionalidade.

Percebe-se, portanto, que o Porto de Pelotas, apesar de sua atual relativa estagnação econômico-funcional, devido a diversos fatores de cunho econômico e político, apresenta condições para desempenhar um novo e importante papel no processo de retomada do desenvolvimento econômico da metade sul do Rio Grande do Sul, respondendo, assim, a problemática levantada nesta dissertação.

A revitalização do Porto de Pelotas representa um anseio de toda a população pelotense, bem como dos produtores da região e de sua hinterlândia. Os exportadores do Estado, especificamente, carecem da retomada do Porto devido as suas remessas serem basicamente compostas por mercadorias de baixa densidade econômica, expostas à forte concorrência, sendo imprescindível um modal mais econômico para seu transporte.

Desta forma, urge uma análise da atual situação de relativa estagnação do Porto de Pelotas por parte das representações políticas, já que é do interesse do governo do Estado a completa recuperação das atividades portuárias nesta organização, pois com isso, estará sendo assegurado o progresso econômico regional, representado por maiores receitas aos cofres públicos.

Naturalmente, para alcançarem-se tais metas é fundamental que se criem um plano e ações estratégicas, lembrando sempre que nenhum plano eficiente é estático, pelo contrário, para que o planejamento dos usos futuros e da adequada distribuição dos espaços portuários seja condizente às reais demandas e expectativas organizacionais, este deve acompanhar as alterações ambientais sucedidas ao Porto ao longo dos anos, devendo obedecer à sequência das etapas do fluxograma do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento, estruturado por Porto, 2007 (Figura 4), as quais seguem: (a) prévio levantamento do mercado de cargas portuárias operadas no Porto em questão; (b) avaliação da área física disponível,

espaços livres e ocupados; (c) detalhamento da infraestrutura existente, bem como da possivelmente necessária; (d) disposição das novas cargas e rearrumação das demais, de forma a organizar os espaços já ocupados; (e) definição dos instrumentos de implantação e reavaliação do PDZ, no tempo e no espaço, fazendo com que o planejamento seja readaptado constantemente à realidade situacional. Logo, é fundamental adequar a infra e superestrutura, além de preparar a operação portuária e atentar às oportunidades e ameaças ao cenário atual.

Cabe lembrar que se pretendia, primeiramente, com o presente estudo, estabelecer uma análise comparativa entre alguns dos principais portos fluviais do Brasil, tais como Porto de Corumbá – Ladário/MT, Porto de Estrela/RS, Porto de Panorama/SP, Porto de Pirapora/MG, Porto de Presidente Epitácio/SP, incluindo o Porto de Pelotas/RS, através do uso da metodologia denominada Benchmarking. Todavia, infelizmente, devido à falta de fluidez nas informações por parte dos órgãos públicos e à dificuldade de contatar atores chave para o desenvolvimento desta pesquisa, além da indisponibilidade de documentos técnicos, como os PDZs dos respectivos portos, um dos objetivos almejados não pôde ser atingido, tendo, esta dissertação, focado no Porto de Pelotas/RS especificamente.

Assim, recomenda-se para trabalhos futuros, ou mesmo para a continuidade deste, que se reserve mais tempo para a etapa de entrevistas, de forma a preencher a lacuna representativa dos atores políticos envolvidos na questão portuária, bem como que se faça valer do direito fundamental de acesso à informação por parte do cidadão aos órgãos públicos, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, que passou a vigorar a partir do dia 18 de maio de 2012.

É evidente a dificuldade existente na configuração de uma equipe multidisciplinar voltada a pensar estrategicamente em maneiras e possibilidades de um fomento do atual cenário portuário de Pelotas, contudo, criar soluções apropriadas que visem à retomada do desenvolvimento econômico regional, compreendendo a revitalização do Porto de Pelotas é o grande desafio lançado às empresas privadas, à sociedade e, principalmente, às entidades políticas.

## REFERÊNCIAS

ALFREDINI, Paolo; ARASAKI, Emilia. *Obras e Gestão de Portos e Costas: a técnica aliada ao enfoque logístico e ambiental*. 2. ed. São Paulo: Edgard Blucher, 2009.

ANDRIGUETTO FILHO, José Milton. *Das “dinâmicas naturais” aos “usos e conflitos”*: uma reflexão sobre a evolução epistemológica da linha do “costeiro”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 10, p. 187-192, jul./dez. 2004. Editora UFPR.

ANTAQ. *Portal da Agência Nacional de Transportes Aquaviários*. Disponível em: <[www.antaq.gov.br/](http://www.antaq.gov.br/)>. Acesso em: 09 out. 2012.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *O porto verde: modelo ambiental portuário*. Brasília: ANTAQ, 2011. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/PortoVerde.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2013.

ASMUS, M.; KITZMANN, D.; LAYDNER, C.; TAGLIANI, C. R. A. *Gestão Costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades*. 2006. Disponível em: <<http://gciufsc.files.wordpress.com/2011/11/gerenciamento-costeiro-asmus.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

BARROS, Lânderson Antória; LIHTNOV, Dione Dutra; VIEIRA, Sidney Gonçalves. *Contextualização Histórica na Formação do Bairro Porto de Pelotas e os Problemas Urbano-Ambientais no Loteamento das Doquinhas*. In: XVIII CIC, XI ENPOS e I Mostra Científica UFPel, *Anais...Pelotas*, 2009. Disponível em: <[http://www.ufpel.edu.br/cic/2009/cd/pdf/CH/CH\\_01951.pdf](http://www.ufpel.edu.br/cic/2009/cd/pdf/CH/CH_01951.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BASTOS, Ronaldo Marcos. *Porto Alegre uma História Fotográfica*. 2011. Disponível em: <<http://ronaldofotografia.blogspot.com.br/2011/08/algumas-fotografias-de-cidades-do.html>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BORGES, António; MACEDO, João Carlos Monteiro de. *Sociedades Gestoras de Participações Sociais: aspectos jurídicos, fiscais e contabilísticos*. 4. ed. Lisboa: Areas Editora, 2008.

BRAGA, Ryon; MONTEIRO, Carlos A. *Planejamento Estratégico Sistêmico para Instituições de Ensino*. São Paulo: Hoper, 2005.

BRASIL, *Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013*. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76)>. Acesso em: 30 jul. 2013.

BRASIL, *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida

Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 17 set. 2013.

BRASIL, *Resolução CAP nº 001, de 11 de fevereiro de 2010*, do Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Pelotas/RS.

BRASIL, *Portaria 414, de 30 de dezembro de 2009*. Estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário - PDZ. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=151135&id\\_site=1380&ordenacao=1](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=151135&id_site=1380&ordenacao=1)>. Acesso em: 05 mai. 2012.

BRASIL, *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2012.

BRASIL. Ministério dos Transportes. *Portaria nº 94 de 20 de março de 1997*. Estabelece a área de porto organizado do Porto de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/1-portos/pelotas.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

BRASIL, *Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2012.

BRASIL, *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988a*. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2012.

CALDAS, Sergio Tulio. *Portos do Brasil: a história passa pelo mar*. 1 ed. São Paulo: Horizonte, 2008.

CAMP, Robert C. *Benchmarking: identificando, analisando e adaptando as melhores práticas da administração que levam à maximização da performance empresarial: o caminho da qualidade total*. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

CAMPELÔ, Manoel Ramalho; DUHÁ, Paulo Antonio Dutra. *Navegação: a história do transporte hidroviário interior do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Centhury, 2009.

CDC – *CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO*. Pelotas: OAC Publicidade, s.d.

CERTO, Samuel; PETER, J.P. *Administração estratégica*. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRUZ, Carlos. *A análise SWOT como ferramenta de gestão estratégica*. 2010. Disponível em <<http://www.superempreendedores.com/empreendedorismo/a-analise-swot-como-ferramenta-de-gestao-estrategica>>. Acesso em: 08 out. 2012.

CUNHA, Darci José Martins. Chefe de Divisão do Porto de Pelotas. *Entrevista concedida à dissertação em 06 dez. 2013*.

DAYCHOUM, Merhi. *40 + 2 ferramentas e técnicas de gerenciamento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Quando a cevada é a escolha certa*. Notícia nº 36/2012, 27/06/12. Disponível em: <[www.cnpt.embrapa.br/noticias/2012/not1236.htm](http://www.cnpt.embrapa.br/noticias/2012/not1236.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. Desenvolvimento Regional e Planejamento Estratégico: aplicações para o sudeste do Tocantins. *Revista Gestão e Planejamento*. Salvador, v. 12, n. 2, p. 267-282, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

FOSSATI, Cástulo Eizmendi. *Metodologia para a Prospecção de Cenários Relacionados à Construção dos Portos Uruguaios na Região da Lagoa Mirim*. Rio Grande, 2013.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GODET, Michel. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação a acção*. Lisboa: Dom Quichote, 1993.

GOOGLE EARTH, *Google imagens e mapas de satélite*. 2012. Disponível em: <<http://www.google.com/earth/>>. Acesso em: 09 out. 2012.

GOOGLE MAPS/ VIEW. 2012. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/views/?hl=pt-BR&gl=br>>. Acesso em: 09 out. 2012.

GRUPO HERTZ. Disponível em: <<http://grupo-hertz.com.br/index.php/portos>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

GUEMAWAT, P. *A estratégia e o cenário dos negócios*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

GUTIERREZ, Ester. *Negros, Charqueadas e Olarias*. Pelotas: Editora Universitária, 1993.

HEIJDEN, Kees van der. *Planejamento de Cenários: a arte da conversação estratégica*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

IRGA – Instituto Rio Grandense do Arroz. *Produção, Produtividade do Arroz – RS x BR*. Disponível em: <<http://www.irga.rs.gov.br/conteudo/4215/safras>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

KAPPEL, Raimundo, F. Portos brasileiros: novo desafio para a sociedade. Disponível em: <[http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/conf\\_simp/textos/raimundokappel.htm](http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/raimundokappel.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2013.

KISIL, Rosana. *Elaboração de projetos e propostas para organizações da sociedade civil*. São Paulo: Editora Global, 2001.

KITZMANN, Dione; ASMUS, Milton. *Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades*. Revista de Administração Pública. v. 40. n. 6. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/06.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

KNUTH, Franco Goulart. *Os conflitos de uso da zona portuária de Pelotas e uma proposta de estrutura de negociação na perspectiva do Gerenciamento Costeiro Integrado*. Rio Grande: FURG, 2013.

KOTLER, Philip; BES, Fernando Trías de. *A Bíblia da Inovação: princípios fundamentais para levar a cultura da inovação contínua às organizações*. São Paulo: Leya, 2011.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. *Administração: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEÃO, Jesus F. *Ferramentas Gerenciais*. 2010. Disponível em: <<http://admjesusleao.blogspot.com.br/2010/05/ferramentas-gerenciais.html>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

LIMA, Valdomiro. *Blogspot*. 2011. Disponível em: <<http://waldomirolimaprbr.blogspot.com.br/2011/07/waldomiro-lima-e-luta-pelo-saneamento.html>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

MAIA, A. L. *As diferentes temporalidades da zona do Porto de Pelotas, RS*. Pelotas: UFPel, 2004.



MARCIAL, Eliane Coutinho; GRUMBACH, Raul José dos Santos. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARCOPLAN, *Revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI*. Belo Horizonte: Mimeo, 2006.

MARTORELLI, Marco A. Negrão. *Sobre o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ)*. 2008. Portogente. Disponível em: <<http://portogente.com.br/19856?id=%3A19856>>. Acesso em: 21 out. 2013.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Fundamentos de Administração*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MCCREADIE, Karen. *Sun Tzu A Arte da Guerra: uma interpretação em 52 ideias brilhantes*: 1. ed. São Paulo: Globo, 2008.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Gerenciamento Costeiro no Brasil*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro>>. Acesso em: 09 out. 2012.

MORAES, Antônio Carlos Robert. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2007.

NEWMAN, William H.; WARREN, E. Kirby. *Diagnóstico: um pré-requisito para boas decisões*. São Paulo: Atlas, 1980.

OLIVEIRA, Daniela Schuster de. *Relações Porto-Cidade no Contexto Portuário Brasileiro: um Estudo de Caso Sobre o Papel do Conselho de Autoridade Portuária do Porto do Rio Grande*. Rio Grande: FURG, 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinha Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Luís Valente de; RICUPERO, Rubens. *A Abertura dos Portos*. São Paulo: Editora Senac, 2007.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Modernização dos Portos*. 3 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

PAIVA, Rodrigo Tavares. *Zonas de Influência Portuárias (Hinterlands) e um Estudo de Caso em um Terminal de Contêineres com a Utilização de Sistemas de Informação Geográfica*. Rio de Janeiro: PUC, 2006. Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0412254\\_06\\_pretextual.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0412254_06_pretextual.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2013.

PANORAMIO – Google Maps. Disponível em:  
<<http://www.panoramio.com/photo/30012411>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

PATTON, M. Q. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: SAGE; 1990.

PELOTAS, *Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008*. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/planejamento\\_urbano/III\\_plano\\_diretor/lei\\_iii\\_plano\\_diretor/arquivos/lei\\_5502.pdf](http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2012.

PELOTAS Cultural Blogpost. Disponível em:  
<<http://pelotascultural.blogspot.com.br/2013/05/dois-quadrados-paralelos.html>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

PEREIRA, Clésis Niara Luna. *O processo de desativação do Porto de Pelotas/RS: uma alternativa para viabilizar a sua reativação*. Pelotas: UFPel, 2000.

PEREIRA, Maurício Fernandes. *Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos*. São Paulo: Atlas, 2010.

PNGC II – *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro*. 2 ed. 1997. Disponível em:  
<[http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/\\_arquivos/pngc2.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

POETSCH, Martha Costa. *Área Portuária de Pelotas e sua Identidade*. Pelotas: UFPel, 2002.

PORTER, Michael E. *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PORTO, Marcos Maia; TEIXEIRA, Sérgio Grein. *Portos e Meio Ambiente*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

PORTO, Marcos Maia. *Portos e o Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneira, 2007.

PREFEITURA de Pelotas. Disponível em:  
<<http://www.pelotas.com.br/noticia/noticia.htm?codnoticia=18222>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

PROJETO da Hidrovia Brasil e Uruguai será debatido hoje. *Diário Popular*. Pelotas, p. 11, 29 nov. 2013.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, Editorial Síntesis S.A., Colección Espacios y Sociedades, Serie Mayor, nº 8, 1998.

REINHEIMER, Dalva Neraci. *A navegação fluvial na República Velha Gaúcha, iniciativa privada e setor público: ações e implicações dessa relação*. São Leopoldo,

2007. Disponível em:  
<<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/navegacao%20fluvial.pdf>>. Acesso em:  
03 dez. 2013.

REVISTA VISÃO E ESTILO. *Pelotas na rota*. 2. ed. dez./2013 e jan./2014.

RINGLAND, Gill. *Scenarios in Business*. West Sussex, UK: John Wiley & Sons, 2002.

ROESCH, S. M. A. *Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROJAS, J. E. A. *O indivisível e o divisível na história oral*. In: MARTINELLI, M. L. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999.

SÁ BRITTO, N. D. S. *Industrialização e desindustrialização do espaço urbano na cidade de Pelotas (RS)*. Rio Grande: FURG, 2011.

SCHWARTZ, Peter. *A arte da visão de longo prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Best Seller, 2000.

SEP/PR – Secretaria de Portos da Presidência da República. *Plano Mestre: Porto de Pelotas*. Florianópolis, 2013.

SEP/PR – Secretaria de Portos da Presidência da República. *Relatório Descritivo da Situação Atual: Porto de Pelotas*. Florianópolis, 2010.

SERRANO, Daniel. *Análise SWOT – A matriz FOFA – Análise PFOA*. 2011. Disponível em:  
<[http://www.portaldomarketing.com.br/Artigos/Analise\\_SWOT\\_Matriz\\_FOFA.htm](http://www.portaldomarketing.com.br/Artigos/Analise_SWOT_Matriz_FOFA.htm)>. Acesso em: 01 out. 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1977.

SIQUEIRA, A. S. *Gestão ambiental nas cidades-porto: o caso de Santos*. In: XII EGAL - Encontro de Geógrafos da América Latina. Anais...2009. Disponível em <[http://egal2009.easyplanners.info/area01/1184\\_Santos\\_Siqueira\\_Alexsandro.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area01/1184_Santos_Siqueira_Alexsandro.pdf)> Acesso em: 14 mai. 2013.

SOARES, Carlos Roberto. *Os portos de Paranaguá (PR) e Itajaí (SC): análise comparativa das suas relações com as cidades de inserção, da estrutura operacional atual e das condições sócio-ambientais das regiões de entorno*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2009. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fdspace.c3sl.ufpr.br%2Fdspace%2Fbitstream%2Fhandle%2F1884%2F21093%2Ftese%2520de%2520doutoramento%2520Carlos>>

%2520Soares%2520MADE%25202009.pdf%3Fsequence%3D1&ei=ddtnUoCEIo7S8wS\_hoHgBQ&usg=AFQjCNHSXhTWF4bpdKzVP2V5Labq6VBlcQ&sig2=jnXXResgO3fQ-zFbwQy-lQ >. Acesso em: 23 out. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SPH. *Superintendência de Portos e Hidrovias*. Disponível em: <<http://www.sph.rs.gov.br/>>. Acesso em: 02 out. 2012.

SPH/ PELOTAS. Superintendência de Portos e Hidrovias. *Divisão do Porto de Pelotas*. 2013.

UM SÉCULO de história atracado no Porto. *Diário Popular*. Pelotas, p. 2-3, 16 mar. 2014.

WILSON, I. *Cenários que levem à ação*. HSM Management, n. 32, mai-jun, 2002. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/19601098/1338849509/name/Planejamento+Estrat%C3%A9gico+-+Cen%C3%A1rios+que+levem+%C3%A0+a%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

## ANEXOS

**ANEXO I – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Pelotas**

# **PORTO DE PELOTAS**



# **PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO PORTUÁRIO**

## **ÍNDICE**

### **Aprovações e Alterações**

Resolução nº. 011, de 11 de Fevereiro de 2010, do Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Pelotas/RS	03
1. Histórico	
2. Localização	
3. Instalações Portuárias	
4. Equipamentos	04
5. Acessos	
6. Serviços	
7. Facilidades Portuárias	05
8. Área do Porto Organizado de Pelotas	06
9. Malha Hidroviária	08
10. Superintendência de Portos e Hidrovias	09



*CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA DO  
PORTO DE PELOTAS*

**RESOLUÇÃO Nº. 001, de 11 DE fevereiro DE 2010**

O **CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA DO PORTO DE PELOTAS/RS**, no uso das atribuições conferidas no artigo 30 da Lei Federal nº. 8630, de 25 de Fevereiro de 1993, reunido em sua 93ª Reunião Ordinária, realizada no dia 11 de fevereiro de 2010, com o objetivo de dar atendimento do Ofício nº 105/2009-GPP/ANTAQ, que solicita o encaminhamento do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Pelotas, aprovado pelo seu Conselho de Autoridade Portuária e **CONSIDERANDO**:

- 1- o apelo feito pelo representante no Conselho do CAP do Governo do Estado e Superintendente da Superintendência de Portos e Hidrovias, para a aprovação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento apresentado pela Administração do Porto de Pelotas;
- 2- que o PDZ apresentado não está de acordo e atende as novas normas e diretrizes e procedimentos baixados pela Secretaria Especial de Portos – SEP, da Presidência da República, para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos, conforme Portaria nº. 414, publicada no DOU, de 30/12/2009;
- 3- não deixar a Administração do Porto de Pelotas e a Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH, sem atender ao prazo determinado e solicitação da ANTAQ;

**RESOLVE:**

Aprovar, em caráter provisório, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ apresentado para o Porto de Pelotas, até ser elaborado um novo, no prazo e de acordo com as novas normas baixadas pela Secretaria Especial de Portos – SEP.

Pelotas, 11 de fevereiro de 2010.

  
**JOÃO AFFONSO DÊNTICE DA SILVA**  
Presidente do CAP-Pelotas



### **Histórico:**

- Em 1928 concessão para a construção e exploração comercial do Porto de Pelotas.
- Em 1933 iniciam as obras do Porto.
- Em 1940 começa a exploração comercial.

### **Localização:**

O Porto está localizado no município de Pelotas, à margem esquerda do Canal São Gonçalo ligando a Lagoa Mirim à Laguna dos Patos, estando somente a 50 Km do mar.

### **Instalações Portuárias:**

**Cais Contínuo:** com 500m de comprimento, 20m de largura, profundidade de 5,18m e 5 berços de atracação.

#### **Armazéns:**

3 armazéns para carga geral e graneis, com área total de 6.000m<sup>2</sup>.

#### **Terminal Privativo:**

**CIMPOR CIMENTOS DO BRASIL:** localizado entre as ruas Santa Cruz e Alberto Rosa, destinado à armazenagem de clínquer, coque de petróleo, casca de arroz e outros insumos, possui capacidade de armazenagem estática 150.000 T. contendo um píer com plataforma de 19,6m, um calado de 5,18m e dois dolphins de atracação

#### **Terminal Retroportuário:**

**JAYME POWER:** localizado entre as ruas Almirante Tamandaré ao Sul, Uruguai ao Norte, Visconde de Jaguaray ao Oeste e Antero Vitoriano Leivas a Leste. Sendo destinado à armazenagem de grãos diversos e possuindo um sistema de correias transportadoras aérea até o cais do porto.

### **Equipamentos:**

#### **Guindastes:**

De pórtico: 1 (um) guindaste elétrico de pórtico tipo canguru de 10/12 t.  
Sobre-esteira: 2 (dois) com capacidade de 50 t

#### **Empilhadeiras:**

De garfo frontal: 4 (quatro) de 1800 a 7000 kg;

**Pás carregadeiras:**

1 (uma) de 1,5 m<sup>3</sup>

1 (uma) de 2 m<sup>3</sup>

1 (uma) de 3 m<sup>3</sup>

**Rebocadores:**

2 (dois) de 195 e 325 HP

**1 balança rodoviária de 60 toneladas de capacidade.**

**Acessos:**

**- Aeroporto:**

Aeroporto Internacional de Pelotas

**- Ligações Rodoviárias:**

BR 392/BR 471 que interceptam a BR 116, esta última conectando a BR 293 a 8 Km da cidade de Pelotas e a BR 153 e BR 290.

**- Ligações Ferroviárias:**

Através da malha ferroviária da ALL - América Latina Logística (ex--RFFSA), com acessos ferroviários aos armazéns do porto.

**- Canais de Acesso Hidroviário:**

**a) Acesso do Porto de Rio Grande a Pelotas:**

O acesso hidroviário de Rio Grande a Pelotas tem 50km de distância, com calado de 5,18m.

**b) Acessos a portos e terminais interiores:**

De Pelotas ao Porto de Porto Alegre - calado de 5,18m;

De Pelotas ao Porto de Cachoeira do Sul - calado de 2,5m;

De Pelotas ao Porto de Estrela - calado de 2,5m;

De Pelotas a Charqueadas - calado de 3,50m;

De Pelotas ao Pólo Petroquímico - calado de 5,18m;

De Pelotas ao Porto Santa Vitória do Palmar - calado de 2,50m;

**- Sinalização e balizamento:**

Constituída por faroletes, bóias luminosas e bóias cegas

**- Bacia de Evolução:**

Largura média – 250 m; extensão 500m e profundidade 5,18m

**Serviços:**

Suprimento de água;

Suprimento de energia elétrica.

## **Facilidades Portuárias:**

### **Navegação Interior:**

O Rio Grande do Sul conta com frotas de navegação interior constituída de chatas e embarcações autopropulsadas, com capacidade de carga de 1.250 a 4.500t.

### **Capacidade Aduaneira:**

Possui um recinto alfandegado (Armazém 1,2 e 3).

## **Área do Porto Organizado de Pelotas**

### **1. ÁREA DA "CHÁCARA DA BRIGADA"**

Localizado a Oeste do Arroio Pelotas, com terreno medindo 87.344 m<sup>2</sup>, serviu como área de embarque de pedras oriundas das pedreiras de Monte Bonito, com destino a Rio Grande, durante a construção dos molhes.

Área destinada a instalação de terminais multipropósitos.

### **2. ÁREA DO "CADEM"**

Localizada a leste do Clube de Natação e Regatas Pelotense e a oeste do arroio Pepino, com terreno medindo 17.810 m<sup>2</sup>.

Já foi utilizada como terminal de recebimento e de embarque de carvão. Ideal para movimentação de graneis sólidos não poluentes intrinsecamente, pela proximidade com pequena área residencial. Futuro terminal de containeres.

### **3. ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO**

Localizada a oeste do Clube de Natação e Regatas Pelotense e a leste do cais contínuo do porto.

Possui instalação e equipamentos para serviços de caldeiraria, ferraria, solda, tornearia, ajustagem, eletricidade, carpintaria, permanecendo com a mesma finalidade, além de abrigar as instalações do almoxarifado e administrativas do Porto de Pelotas

Área destinada à atracação de embarcações do setor de dragagem e balizamento e a serviços de manutenção de embarcações e equipamentos de balizamento realizados pelo setor de reparação naval. Sendo a área total de 8.800 m<sup>2</sup>.

### **4. CAIS CONTÍNUO**

Localizado a oeste da Área de Administração do Porto e a leste da Garagem e Antiga Administração. Cais formado por caixões de concreto armado, com células preenchidas com concreto ciclópico. Pátios com pavimentação de paralelepípedos. Compreende os seguintes berços:

#### **4.1. PÁTIO DA CAIXA D'ÁGUA – BERÇO 155**

Movimentação prevista de graneis sólidos, carga geral e cargas pesadas. Área de 2000 m<sup>2</sup> onde fica localizado o sistema de correias transportadoras aérea quem vem do terminal retroportuário JAYME POWER.

**4.2. ARMAZÉM 3 – BERÇO 101**

Movimentação prevista de graneis sólidos, unitizada ou não, com área de estocagem no interior do armazém 3, com capacidade estática de 6.000 m<sup>3</sup>.

**4.3. ARMAZÉM 2 – BERÇO 102**

Movimentação prevista de graneis sólidos, unitizada ou não, com área de estocagem no interior do armazém 2, com capacidade estática de 6.000 m<sup>3</sup>. Área de principal utilização devido a localização do guindaste elétrico nela.

**4.4. ARMAZÉM 1 – BERÇO 103**

Movimentação prevista de graneis sólidos, unitizada ou não, com área de estocagem no interior do armazém 1, com capacidade estática de 6.000 m<sup>3</sup>.

**4.5. PÁTIO DA BALANÇA – BERÇO 981**

Movimentação prevista de graneis sólidos, carga geral, cargas pesadas e outras operações de pátio. Área de 2700 m<sup>2</sup>.

**5. GARAGEM E ANTIGA ADMINISTRAÇÃO**

Localizado a oeste do Cais Contínuo e a leste do terreno da antiga Cibrazem. Área destinada a armazenagem e manutenção dos veículos do porto e outras operações em pátio. Área de 6.600 m<sup>2</sup>.

**6. CIBRAZEM**

Localizado a oeste da Garagem e a leste da rua João Pessoa com uma área de 6.509m<sup>2</sup>. Área destinada a instalação de terminais multipropósitos.

**7. DOCA FLUVIAL**

Localizada a oeste da rua Bento Martins e a leste da rua Alberto Rosa. Área de manutenção, embarque e desembarque para embarcações de pequeno porte.

**8. TERMINAL DA CIMPOR**

Localizado a oeste da Doca Fluvial e a leste da rua Santa Cruz. Terminal particular destinado à armazenagem de clínquer, coque de petróleo, casca de arroz e outros insumos, possui capacidade de armazenagem estática 150.000 T.

**OBS:** Somente a **ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO** não é suscetível de arrendamento.



**SUPERINTENDÊNCIA DE PORTOS E HIDROVIAS**

Av. Mauá, 1050, 4º andar - Centro - Porto Alegre/RS

CEP: 90010-110

PABX: (51) 3211.5022

Fone/Fax: (51) 3288.9200 – 3288.9208

e-mail: [executiva@sph.rs.gov.br](mailto:executiva@sph.rs.gov.br) [sph@sph.rs.gov.br](mailto:sph@sph.rs.gov.br)

http: [www.sph.rs.gov.br](http://www.sph.rs.gov.br)

**Diretoria Executiva:**

Gilberto Cunha	- Diretor Superintendente
Ronaldo Lopes Garcia	- Diretor de Portos
José Carlos Martins	- Diretor de Hidrovias
Ricardo José Brönstrup	- Diretor Administrativo-

Financeiro

**Porto de Pelotas:**

Rua Conde de Porto Alegre, 1 – Centro – Pelotas/RS

CEP 96010-290

Fone / Fax: (53) 3278.7272 – 3278.7333

e-mail : [portopel@sph.rs.gov.br](mailto:portopel@sph.rs.gov.br)