

INSTRUMENTOS LEGAIS APLICADOS À DRAGAGEM NO BRASIL

ELIANE AREAS FADDA

Economista, Mestre em Engenharia de Transportes pela COPPE/UFRJ, Ph. D. em Transporte Aquaviário pela University of Wales College of Cardiff, no Reino Unido, Assessora Técnica da Assessoria 7 do Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro do Ministério da Defesa.

RESUMO: Para a complexa cadeia logística de atividades de dragagem (retirada + transporte + despejo) e de gerenciamento do material dragado, tem-se um abrangente arcabouço jurídico e normativo, tendo em vista a regulamentação e a regulação dessas atividades que envolvem as áreas de: segurança do tráfego aquaviário, autorização da atividade de dragagem, licenciamento ambiental e avaliação do material dragado. Os instrumentos legais aplicados às atividades de dragagem têm fundamentos em convenções internacionais que estabelecem critérios que são aprovados e ratificados por um determinado País, como, no caso, o Brasil – um dos Estados-membros da agência internacional *IMO – International Maritime Organization*, e na própria legislação nacional. Este estudo tem por objetivo abordar e examinar esses instrumentos legais, visando contribuir para o esclarecimento de determinadas falhas conceituais na elaboração desses instrumentos. Tratar-se-á dos conceitos relevantes, da breve história da dragagem no Brasil, do modelo de dragagem em vigor e por fim serão apresentadas as considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço de dragagem; segurança do tráfego aquaviário; material dragado; autorização da atividade de dragagem; IMO; Secretaria de Portos; ANTAQ.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Evolução Histórica da Dragagem no Brasil; 3 Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil; 4 O Modelo Atual de Dragagem no Brasil; 5 Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

ABSTRACT: For the complex logistics chain dredging activities (removal + transport + disposal) and the management of dredged material, there is a comprehensive legal and regulatory framework, in view of the regulation and regulatory activities that involve the following areas: the waterway traffic safety, the environmental licensing, the dredged material assessment and the dredging activity authorization. The legal instruments applied to the country's dredging activities have foundations in the international conventions that establish criteria that are approved and ratified by Brazil - one of the Member States of the international agency *IMO - International Maritime Organization*, and also Brazil's own national legislation. The present study aims to address and examine the legal instruments in order to contribute to the elucidation of certain conceptual faults in the drafting of these legal instruments. Also, the study will deal with the relevant concepts; the brief Brazil's dredging history; the model of existing dredging; and the final considerations of the study.

KEYWORDS: dredging service, waterway traffic safety, dredged material, dredging activity authorization; IMO; Secretariat of Ports; ANTAQ.

1- INTRODUÇÃO

De acordo com Alfredini¹, “o serviço de dragagem consiste na escavação e remoção (retirada, transporte e despejo) de solo, rochas decompostas ou desmontadas (por derrocamento), submersos em qualquer profundidade e por meio de variados tipos de equipamentos (mecânicos ou hidráulicos) em mares, estuários e rios”, onde o custo e os impactos ambientais potenciais devem ser considerados.

Para a execução de serviços de dragagem são necessários elevados recursos financeiros, dragas e equipamentos adequados, e técnicas bastante especializadas. É, portanto, de suma importância o planejamento cuidadoso de todo o processo. Uma das etapas desse processo consiste na elaboração de projetos de dragagem que, se bem estruturados, vão permitir o gerenciamento de toda a cadeia de atividades de dragagem, entre as quais se destacam: a escolha dos melhores métodos de dragagem e de despejo do material dragado, bem como a seleção do equipamento de dragagem mais adequado para a retirada, transporte e despejo dos materiais submersos. Para tanto, e com base em estudos especializados, esses materiais serão devidamente identificados, quantificados e caracterizados física e quimicamente, de forma a não haver dúvida, uma vez que esses projetos precisam ser economicamente justificados e gerar o menor impacto ambiental possível ou contribuir para a minimização dos riscos ambientais de forma a atender as exigências da legislação em vigor.

O processo de planejamento de dragagem em águas costeiras, incluindo o despejo final do material dragado em ambientes ao longo da costa e em terra, inicia com as justificativas da necessidade de dragagem que, independente do tipo de dragagem necessária àquele porto, precisam estar devidamente fundamentadas (DNPVN, 1969). Entre as principais justificativas estão: (i) o assoreamento progressivo do porto; (ii) o crescimento da movimentação de cargas juntamente com o aumento da economia de escala do porto ou terminal; (iii) o aumento do porte e dimensões do navio; e (iv) manutenção da segurança da navegação (Fadda e Vianna Jr., 2006). Especificamente, quanto à segurança da navegação várias questões devem ser observadas, como por

¹ Paolo Alfredini, Obras e Gestão de Portos e Costas, 543-572, 2005.

exemplo: (i) as profundidades do canal de acesso, bacia de evolução e berços de atracação; (ii) calado máximo das embarcações para entrada e saída do porto; (iii) boca e comprimento máximos da embarcação; (iii) variação das profundidades em função do assoreamento; (iv) manobras recomendadas; e (v) manutenção de informações sobre hidrografia e meteorologia (Pagnoncelli, 2008).

Quanto à gestão adequada do material dragado, verifica-se que a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, deu-se início às regulamentações internacionais de depósito dos materiais dragados em áreas marítimas. Ao longo desses anos, novas técnicas de despejo e tratamento foram criadas, visando à reutilização do material dragado sempre que viável economicamente.

A literatura técnica classifica a dragagem em quatro tipos principais (Goes Filho, 2004) de acordo com a sua finalidade. Neste estudo, porém, apenas três tipos são considerados, ou seja:

(i) dragagem de aprofundamento ou de implantação.

Trata-se da criação ou ampliação de bacias portuárias, do aprofundamento ou alargamento de canais de acesso, bacias de evolução em áreas costeiras, e da criação de áreas aterradas para fins industriais ou portuários, além de obras hidráulicas que alterem o curso natural de qualquer corpo hídrico. Normalmente, esses projetos caracterizam-se por movimentação de grandes quantidades de material; remoção de solos compactos; baixa presença de contaminantes e atividades de dragagem não repetitivas.

(ii) dragagem de manutenção.

É necessária para remover o material de assoreamento depositado no leito de corpos hídricos através de um processo natural, e manter as profundidades de projeto dos canais de navegação e de portos. As suas principais características são quantidades de material variável; a remoção de solos não compactos; a possível presença de contaminantes; e as atividades repetitivas e rotineiras. O impacto ambiental proveniente do despejo de material dragado e do aumento de sedimentos suspensos durante o processo de dragagem, induzindo ainda à dispersão de contaminantes é potencial, embora os problemas de suspensão de sedimentos possam ser minimizados por meio de uma escolha adequada do equipamento de dragagem e dos procedimentos corretos a serem adotados.

(iii) dragagem de controle ambiental.

Tem por objetivo a remoção cuidadosa de material contaminado de áreas de dragagem para fins de proteção ao ambiente. Ocorre quando se tem necessidade de corrigir ações realizadas no passado, e que resultaram em despejo de sedimentos contaminados em locais inadequados (IADC, 1997). Trata-se de um processo bastante diferente da dragagem de manutenção, inclusive no que diz respeito aos equipamentos utilizados. Para esse tipo de dragagem os procedimentos são rigorosos, tanto na operação quanto no transporte do material contaminado, bem como em seu despejo. Apresenta como características principais os volumes reduzidos de dragagem; a presença de materiais contaminados ou altamente contaminados; a remoção de solos leves e não compactados; sendo que a atividade não é repetitiva.

De acordo com Goes Filho (1979), a escolha das dragas e dos equipamentos de dragagem é bastante complexa e, em muitos casos, é determinada pelas condições fisiográficas da área a ser dragada. Os principais elementos a serem examinados, quando da escolha dos equipamentos, são os seguintes:

- características físicas do material a ser dragado;
- volume do material a ser dragado;
- profundidade de dragagem;
- distância da área de despejo do material;
- condições ambientais da área a ser dragada e da área de despejo (locais abrigados ou desabrigados);
- agitação do nível d'água;
- nível de contaminação dos sedimentos dragados;
- método de despejo do material dragado;
- produção estimada dos equipamentos empregados; e
- tipos de equipamentos disponíveis.

A caracterização física do material dragado é fundamental para o planejamento global de um projeto de dragagem, influenciando a operação, o transporte e o despejo do material dragado. Para que haja adequabilidade dos diferentes tipos de draga com os diferentes tipos de solo, será necessário um

detalhamento das propriedades do material dragado que pode ser encontrado em Goes Filho (2004) e em Fadda e Vianna Jr. (2006).

2- EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DRAGAGEM NO BRASIL

Até a década de 60, a atividade de dragagem no Brasil era executada por empresas estrangeiras com destaque para as holandesas. Porém, durante os governos militares dos anos 70, e a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos da América (EUA), o setor de dragagem foi também considerado estratégico pelo Brasil e, por conseguinte, a intervenção governamental ocorreu em todo o processo da atividade, do planejamento a execução. Foram adquiridos, no exterior, equipamentos de dragagem e dragas de grande porte, para a época, atendendo plenamente as necessidades do País. Para desenvolver essa atividade, em 1967, foi criada a CBD - Companhia Brasileira de Dragagem que foi extinta no fim dos anos 80, sendo suas atividades incorporadas à Portobrás - Empresa de Portos do Brasil (Dragaport, 2004).

A partir de 1985, inicia-se, no País, um processo de modernização da economia com destaque para a reforma do setor público. Em 28 de abril de 1988, o Decreto N° 95.886 instituiu o Programa Federal de Desestatização que, pela primeira vez, adotava-se o conceito de desregulamentação e a possibilidade das empresas privadas serem concessionárias de serviços públicos. Essas duas correntes passam a ganhar mais atenção, e no governo seguinte foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio da Lei N° 8.031, de 12 de abril de 1990, quando a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas no governo de Fernando Collor de Mello (15/03/90 – 29/12/92).

No que diz respeito ao setor portuário, a Lei de Modernização dos Portos (Lei N° 8.630, DOU 26/02/93) introduziu dispositivos que permitiram conceber um programa de reestruturação da atividade portuária com base em conceitos, tais como: desestatização, desregulamentação e leis de mercado, no governo de Itamar Augusto Cautiero Franco (29/12/92 – 01/01/95). Essa lei representou a atualização do marco regulatório que regia o setor, estabelecendo-se um novo modelo de exploração portuária para os portos brasileiros (Koehler e Asmus, 2010). Portanto, com o veto ao Artigo 46, retira-se da União a responsabilidade pelos serviços de dragagem, passando esse encargo às

Autoridades Portuárias, conforme disposto no inciso VI § 1º do Artigo 33 da referida lei. Devido ao afastamento da União na provisão de recursos, as Autoridades Portuárias passaram então a ter dificuldades para manter os investimentos necessários em dragagem no País.

A Portobrás foi extinta no início da década de 90 e a União se retira da operação da atividade, evidenciando-se assim o declínio das atividades de dragagem no Brasil. Ocorre a transferência da execução dos serviços de dragagem para as Companhias Docas que assumem as dragas de maior porte, operando-as irregularmente. Os pontos básicos da modernização dos portos no Brasil foram: (i) a ampliação do direito da iniciativa privada fazer as operações portuárias, criando-se a figura do operador portuário; (ii) o estímulo para a instalação de terminais privados; (iii) e, ainda, a criação do Órgão Gestor da Mão-de-Obra (OGMO), entidade responsável em administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário avulso, quebrando desta forma o monopólio dos sindicatos. Foi criada a figura da Autoridade Portuária, exercida pelas Companhias Docas ou autarquias estatais, e foi instituído ainda o Conselho de Autoridade Portuária (CAP), cuja função é deliberativa sobre as regras de funcionamento de cada porto, sendo formado por três entidades: poder público, operadores portuários e trabalhadores do porto (Goularti Filho, 2007).

A Lei N° 9.277 (DOU 10/05/96) permitiu que a União delegasse aos estados e municípios, por intermédio do Ministério dos Transportes (MT), a administração e a exploração dos portos públicos. Sendo assim, as administrações estaduais e municipais puderam transferir serviços portuários para a iniciativa privada, inclusive os de dragagem. As Companhias Docas Federais foram incluídas no PND por meio do Decreto N° 1.990, de 29 de agosto de 1996, que em seu Artigo 4º, atribuiu a execução e o acompanhamento do processo de desestatização nos portos ao Ministério dos Transportes, sob a supervisão do Conselho Nacional de Desestatização (CND) (BNDES, 2002).

Deixando de haver investimentos em novas dragas e manutenção nas dragas existentes, o sistema de dragagem do País entra em colapso, perdurando até o final dos anos 90. Além de empresas estrangeiras como as holandesas e belgas, que juntas detém o domínio do mercado mundial de

serviços de dragagem, surgiram algumas empresas brasileiras que passaram a ter relativa importância no mercado nacional e, neste caso, destacou-se a Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda. (Fadda e Vianna Jr., 2006).

No Relatório de Auditoria do setor de transportes (DOU: 15/10/96) do Tribunal de Contas da União (TCU), é destacada a necessidade de realizar a dragagem de manutenção permanentemente nos portos do País, bem como a importância estratégica da atividade de dragagem para a economia brasileira e, por isso, não foi afastado o eventual afretamento de dragas estrangeiras.

A decisão do Ministério dos Transportes (MT) de se afastar definitivamente da execução direta dos serviços de dragagem, utilizando suas vinculadas, as Companhias Docas, foi formalizada através da edição da Portaria GM N° 265 (DOU: 11/07/97). As dragas paralisadas sob o controle das Companhias Docas foram alienadas na forma estabelecida na Lei N° 8.666 (DOU: 22/06/93) que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. As maiores dragas da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), por exemplo, foram adquiridas por empresários brasileiros em leilão internacional e, em seguida, recuperadas e “jumborizadas” em estaleiros nacionais. Todos os serviços de dragagem planejados e transferidos à iniciativa privada foram, portanto, contratados por meio de licitação pública e custeados com recursos gerados pelas receitas das Administrações Portuárias.

Ainda quanto à recomendação do TCU, o MT edita a Portaria N° 461-MT (DOU: 16/12/99) que enquadra como navegação de apoio portuário os serviços de dragagem portuária e hidroviária dos canais de acesso, dos berços de atracação, das bacias de evolução e de fundeio, até a desobstrução e a regularização da navegabilidade marítima e hidroviária interior, assim como acontece em outros países. E assim sendo, o Artigo 1º desta Portaria determina que “A execução dos serviços de dragagem..., para os fins que estabelece a Lei N° 9.432 de 8 de janeiro de 1997, fica enquadrado como navegação de apoio portuário”, o que foi alterado mais tarde.

De fato, a escassez de recursos financeiros, tanto por parte da União Federal, quanto das Autoridades Portuárias impossibilitaram que os serviços de dragagem fossem executados com a regularidade necessária. Além disso, o parque de dragagem brasileiro com capacidade insuficiente, no que tange à falta de dragas e equipamentos em quantidades suficientes para atender a

demanda por serviços de dragagem; a falta de capacitação técnica e, ainda, a falta e a demora do licenciamento ambiental, também, contribuíram para dificultar a execução dos serviços de dragagem por todo o País. A má gestão das Companhias Docas nos contratos, licitações e recursos de origem tarifária, assim como a falta de planejamento e de estudos técnicos para a gestão e acompanhamento das atividades de dragagem nos diferentes portos brasileiros agravaram ainda mais essa situação.

Por outro lado, a falta de priorização na contratação de serviços contribuiu para que as metas dos Planos Nacionais de Dragagem nunca fossem alcançadas. Estima-se que os serviços de dragagem (manutenção e/ou aprofundamento) realizados efetivamente correspondam a apenas até 35% das metas anuais. Com isso, a ociosidade das dragas de bandeira brasileira, entre um contrato e outro, levou as empresas nacionais a auferir receitas insuficientes para cobrir os custos fixos da frota própria, bem como o custo de capital decorrente do financiamento do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

No que diz respeito à regulação do setor aquaviário, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) por meio da Lei N° 10.233, de 5 de junho de 2001. A Resolução N° 52, de 19 de novembro de 2002, alterada pela Resolução N° 112, de 8 de setembro de 2003, da ANTAQ, trata da Outorga de Autorização para operar como Empresa Brasileira de Navegação (EBN) nas navegações de longo curso, cabotagem, apoio marítimo e apoio portuário. Uma vez cumprida as exigências contidas nas Normas relativas às Resoluções, a empresa de navegação requerente passa a ser portadora de um Termo de Autorização (publicado em Diário Oficial da União (DOU)) para dar início à operação pretendida.

Quanto ao afretamento de dragas por EBN de apoio portuário para execução específica dos serviços de dragagem com vistas à desobstrução e à regularização da navegabilidade marítima e hidroviária interior, a ANTAQ instituiu a Resolução N° 434 (31/05/05). Por meio dessa resolução, foi promovida a abertura do mercado nacional de serviços de dragagem às dragas de bandeira estrangeira, durante o período 2005-2007, suspendendo, portanto, os procedimentos de “circularização” para afretamento de dragas nacionais.

Apesar das críticas recebidas, a ANTAQ argumentou que os gargalos portuários poderiam prejudicar o crescimento da economia brasileira. E para a realização das dragagens previstas, seria necessário então garantir uma oferta de serviços de dragagem de forma a não comprometer a execução dessas obras. Houve, também, um outro motivo que justificou a aplicação de tal dispositivo, que foi a necessidade de redução geral dos preços dos serviços de dragagem praticados no País, considerados muito elevados naquela época.

Devido aos diversos problemas estruturais do subsetor portuário, a 7 de maio de 2007 foi criada a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) com a finalidade de alterar o modelo de gestão do subsetor portuário brasileiro, por meio da Medida Provisória (MP) N° 369/07. Já em setembro desse mesmo ano, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei N° 11.518 (DOU: 06/09/07) que consolidou o funcionamento da SEP.

Mais tarde, por força da Lei N° 11.610, de 12 de dezembro de 2007 (DOU: 13/12/2007), que instituiu o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária a ser implantado pela SEP, a ANTAQ, em 24 de janeiro de 2008, revogou a Resolução N° 434 por meio de sua Resolução N° 978, de 24 de janeiro de 2008.

Portanto, tendo em vista que a atividade de dragagem passou a não ser mais enquadrada como navegação de apoio portuário, a ANTAQ publicou a Resolução N° 1.636 em 15 de março de 2010 em conformidade com a Lei N° 11.610/07. No entanto, os afretamentos de dragas continuaram sendo realizados e consideravelmente relevantes para o desenvolvimento da atividade de dragagem no País, porém, desde então, estes não estão sendo mais alvos de registro e autorização pela ANTAQ.

3- INSTRUMENTOS LEGAIS APLICADOS À DRAGAGEM NO BRASIL

A legislação internacional (Convenção de Londres, 1972, promulgada pelo Decreto N° 87.566, de 16/09/82) e nacional atende às especificidades e à abrangência do referido assunto, tendo em vista a complexa cadeia logística de atividades de dragagem (retirada + transporte + despejo) e de gerenciamento do material dragado.

Torna-se importante destacar aqui que os instrumentos legais relativos às questões de licenciamento ambiental e de avaliação do material dragado não serão abordados neste trabalho, em virtude das especificidades dessas áreas que requerem, portanto, um estudo à parte. No entanto, de forma sucinta, chama-se a atenção para o fato de que o licenciamento ambiental é obrigatório em todo o território nacional por meio da Lei Federal N° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente regulamentada pelo Decreto N° 99.274, de 6 de junho de 1990. Ainda com relação às questões ambientais, todo empreendimento listado na Resolução N° 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), teve a licença ambiental exigida. Desta forma, tanto a dragagem como o derrocamento em corpos d'água estão inseridos nesse contexto. O critério brasileiro (baseado em padrões canadenses) para obtenção da licença ambiental foi aprovado pelo CONAMA e encontra-se na Resolução N° 344, de 25 de março de 2004, que tem por fim o gerenciamento do despejo do material dragado em águas jurisdicionais brasileiras. A Resolução N° 344 está sendo revista e é, portanto, a base para a elaboração e análise dos projetos de dragagem, bem como para a gestão do material dragado em águas brasileiras.

As questões tratadas adiante são relativas aos instrumentos legais referentes à autorização e execução das atividades de dragagem no Brasil. Assim, concernente às atribuições da Marinha do Brasil (MB) cita-se, a seguir, aquelas que dizem respeito ao Art. 17 da Lei Complementar N° 97 (DOU: 10/06/99), ou seja:

- “implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas” (inciso IV);
- “cooperar com os órgãos federais... na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias...” (inciso V);
- e “pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim” (parágrafo único).

Cabe, portanto, a Autoridade Marítima (AM), por meio das Capitânicas dos Portos da Marinha do Brasil (Lei Ordinária Federal N° 9.537, DOU: 12/12/97) “...assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio” (Art. 3º); e “elaborar normas para execução de obras, dragagens, pesquisa e lavra de minerais sob, sobre e às margens das águas sob jurisdição nacional, no que concerne ao ordenamento do espaço aquaviário e à segurança da navegação, sem prejuízo das obrigações frente aos demais órgãos competentes” (inciso I, alínea ‘h’ do Art. 4º). Ainda com base na Lei N° 9.537/97, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, a embarcação é definida como qualquer construção, inclusive as plataformas flutuantes e, quando rebocadas, as fixas, sujeita à inscrição na autoridade marítima e suscetível de se locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou cargas (inciso V do Art. 2º). Portanto, de acordo com essa lei, as dragas são consideradas embarcações.

As Normas da Autoridade Marítima (NORMAM) são elaboradas com base na legislação nacional e nas Convenções Internacionais do *IMO*, ratificadas pelo Brasil. Aquela que diz respeito às obras de engenharia e dragagens em águas jurisdicionais brasileiras é a NORMAM-11, de 2003, do Departamento de Portos e Costa (DPC). O Capitão dos Portos, portanto, é quem autoriza a execução das atividades de dragagem de implantação, de manutenção, de mineração e de recuperação ambiental, após a obtenção, pelo interessado, do respectivo licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental competente, de acordo com a NORMAM-11/DPC, Capítulo 2, itens 0203 e 0204.

A criação da Secretaria Especial de Portos em 2007 foi, em princípio, uma resposta positiva a todos aqueles que ansiavam pelo aumento da eficiência dos portos do País, com o intuito de elevar as vantagens competitivas do comércio exterior brasileiro. Nesse sentido, constatou-se que o subsetor portuário precisava urgentemente de modernizar a sua gestão e de fortes investimentos, tanto públicos quanto privados, de forma que os principais portos do Brasil possam competir no mesmo patamar dos portos mais avançados do mundo, num futuro próximo. Esses investimentos tanto em infraestrutura quanto em

superestrutura vão contribuir para elevar significativamente a participação do comércio marítimo internacional do Brasil no comércio mundial.

A SEP ficou responsável pela formulação de políticas e pela execução de medidas, projetos e programas de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura dos portos marítimos, além de participar do planejamento estratégico e aprovar os planos de outorgas, de forma a garantir a segurança e eficiência ao transporte marítimo de cargas e de passageiros. As obras portuárias previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) atendem, entre outros, o Programa Nacional de Dragagem (PND) (Art. 1º Lei Nº 11.610/07) e vão gerar maior dinamismo, competitividade e redução de custos do transporte aquaviário, que, conseqüentemente, vão contribuir para o desenvolvimento do País. Tanto o PAC quanto o PND vão gerar importantes investimentos para o aprofundamento dos canais de acesso aos terminais, capacitando-os a receber navios de maior porte, aumentando a competitividade entre os portos marítimos e a capacidade de movimentação de cargas do País.

A Lei Nº 11.610/07 que instituiu o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária trouxe novas regras. Embora a Lei Nº 9.537/97 na definição de embarcação considere a draga como tal, a Lei Nº 11.610/07 entende que as embarcações destinadas à prestação de serviços de dragagem estão sujeitas às normas específicas de segurança da navegação estabelecidas pela AM, mas estas não mais se submetem ao disposto na Lei Nº 9.432/97 que estabeleceu o serviço de dragagem como navegação de apoio portuário. Como conseqüência, os serviços de dragagem passam a ser tratados apenas como serviços de engenharia, e a draga deixa de ser uma embarcação para ser definida como “equipamento especializado acoplado à embarcação ou à plataforma fixa, móvel ou flutuante, utilizado para execução de obras ou serviços de dragagem” (Art. 1º, § 2º, inciso II da Lei Nº 11.610/07). Contudo, permanece obrigatório o registro de armador da embarcação que realizará o serviço de dragagem a ser efetivado junto a ANTAQ.

Portanto, pela Lei Nº 11.610/07 deixam de ser exigidos: (i) o cadastramento como EBN no caso de afretamento de draga estrangeira para a realização de serviços de dragagem; e (ii) o Certificado de Autorização de Afretamento (CAA), que autoriza o afretamento de draga estrangeira para execução de serviços de dragagem. Desta forma, os equipamentos de dragagem passam a

ser internados por admissão temporária, sofrendo diferentes tipos de tributação, encarecendo ainda mais os serviços de dragagens, de 15% a 30%, no Brasil. Em função disso, a Resolução N° 978, de 24 de janeiro de 2008, da ANTAQ, revogou a Resolução N° 434, de 31 de maio de 2005, bem como seu anexo, que tratava da Norma para o afretamento de embarcação por EBN na navegação de apoio portuário para execução dos serviços de dragagem, em decorrência da publicação da Lei N° 11.610 de 2007 (Miragaya, 2008).

Observa-se, portanto, que o instrumento legal em questão permite a abertura do mercado de serviços de dragagem a empresas estrangeiras; mas, por outro lado, não cria incentivos para o fortalecimento das empresas brasileiras de dragagem, bem como o crescimento sustentável das atividades de dragagem no Brasil, consideradas estratégicas tanto em termos de segurança nacional quanto de desenvolvimento econômico como acontece nos EUA. Na realidade, a indústria brasileira de dragagem necessita de dragas de maior porte, mais modernas, nas principais categorias mecânica e hidráulica, adequadas às características físicas e químicas dos sedimentos e tipos de solo identificados ao longo da costa brasileira (Fadda e Vianna, 2006).

Por meio da Lei N° 11.610 surge um novo conceito: a “dragagem por resultado”. Esta “compreende a contratação de obras de engenharia destinadas ao aprofundamento, alargamento ou expansão de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, bem como os serviços de natureza contínua com o objetivo de manter, pelo prazo fixado no edital, as condições de profundidade estabelecidas no projeto implantado”. No entanto, existe a possibilidade de contratação de dragagem sem ser por resultado, devendo esta ser prévia e expressamente autorizada pela Secretaria de Portos. Neste caso, o Termo de Autorização de Dragagem (TAD) será outorgado ao contratante da obra.

Apesar dos esforços, a falta de projetos adequados, a burocracia e a falta de garantia de recursos são apontadas como entraves ao desenvolvimento da indústria de dragagem no Brasil, tornando pouco eficaz a medida de abertura do mercado a empresas estrangeiras, em virtude da ausência de interesse dessas empresas no mercado brasileiro de dragagem.

Por fim, cabe ainda enfatizar que em conformidade com a Lei N° 11.610, de 12 de dezembro de 2007, a atividade de dragagem não está mais enquadrada como navegação de apoio portuário e, portanto, os afretamentos de dragas para essa atividade não são mais alvos de registro ou autorização pela ANTAQ.

4- O MODELO ATUAL DE DRAGAGEM NO BRASIL

A NORMAM-11 estabelece que, antes de iniciar o processo de licenciamento ambiental, junto ao órgão ambiental competente, o empreendedor deverá solicitar: por meio de Requerimento ao Capitão dos Portos, via Delegacia ou Agência da Capitania da área de jurisdição da dragagem, um Pedido Preliminar de Dragagem para a Autoridade Marítima verificar se, a princípio, o projeto de dragagem comprometerá a segurança da navegação ou o ordenamento do espaço aquaviário (Diretoria de Portos e Costas, 2003).

Deve-se encaminhar à Capitania dos Portos, em anexo ao Requerimento do Pedido Preliminar de Dragagem, o seguinte:

- informações na Carta Náutica com o traçado da área a ser dragada e da área de despejo;
- volume estimado do material a ser dragado; duração estimada da dragagem;
- profundidades atuais e/ou estimadas da área a ser dragada e, quando couber, da área de despejo;
- tipo de equipamento a ser utilizado na dragagem; e
- tipo de sinalização náutica a ser empregada para prevenir acidentes da navegação na área da dragagem.

Caso seja alterada a localização das áreas para despejo do material dragado ou das suas profundidades estimadas, ocorridas durante o processo de licenciamento ambiental, essas informações deverão ser novamente enviadas à Capitania dos Portos, para efeito de análise quanto à segurança da navegação.

Após a obtenção da Licença Ambiental, o empreendedor deverá solicitar, por meio de um segundo Requerimento ao Capitão dos Portos, autorização

para início da atividade de dragagem, informando as datas previstas para seu início e término e anexando uma cópia da Licença Ambiental.

O empreendedor deverá observar ainda os seguintes procedimentos, abaixo relacionados, junto à Capitania dos Portos, Delegacia ou Agência da Capitania, durante e ao término da dragagem:

- encaminhamento de Relatório Parcial de acompanhamento dos serviços realizados (quando o período da dragagem for inferior a 60 dias, ficará a critério do Capitão dos Portos a necessidade de envio desse Relatório);
- realização, após a conclusão da dragagem, de Levantamento Hidrográfico (LH) de Fim de Dragagem da área dragada e, quando couber, da área de despejo (requisitos de LH de Categoria “A”);
- encaminhamento de cópia da Folha de Sondagem da área dragada (e da área de despejo, se for o caso) até 30 dias após a conclusão da dragagem, informando o volume efetivamente dragado; e
- nas dragagens de caráter permanente, em que não é possível a caracterização temporal de sua conclusão, ou de dragagens com duração superior a 6 meses, essas informações deverão ser encaminhadas a cada 6 meses, após o início das operações.

Junto às Normas estabelecidas pela Autoridade Marítima no que tange à execução dos serviços de dragagem no País, está a forma de contratação desses serviços que foi alterada pela Lei N° 11.610 de 2007 e é de competência da Secretaria de Portos da Presidência da República, ou seja:

- ✓ é obrigatória a contratação conjunta da dragagem de manutenção nas obras de dragagem de aprofundamento;
- ✓ é obrigatória a prestação de garantia pelo contratado, em conformidade com o Art. 56 da Lei N° 8.666/93;
- ✓ são reunidos até três portos num mesmo contrato, denominado de “Bloco de Dragagem”;
- ✓ são contratadas empresas nacionais ou estrangeiras, por meio de licitação internacional; e
- ✓ pode ser prorrogada por uma única vez e por até um ano a duração do contrato de execução de serviços de dragagem que pode ser de até cinco anos.

Por fim, os programas de investimentos e de dragagens de portos marítimos, a estruturação da gestão ambiental dos portos e a alocação dos recursos arrecadados por via tarifária das Companhias Docas serão submetidos à aprovação e fiscalização pela SEP com a finalidade de assegurar a eficácia da gestão econômica, financeira e ambiental. E, nos casos, em que houver exceção à dragagem por resultado, a contratação deverá ser prévia e expressamente autorizada pela SEP/PR através do Termo de Autorização de Dragagem, outorgado ao contratante dos serviços de dragagem.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise dos instrumentos legais aplicados às atividades de dragagem (retirada + transporte + despejo) e de gerenciamento do material dragado, identificou-se um abrangente arcabouço jurídico e normativo que visa à regulamentação e à regulação dessas atividades que envolvem principalmente as áreas de segurança do tráfego aquaviário; autorização da atividade de dragagem; licenciamento ambiental e avaliação do material dragado.

As mudanças estruturais ocorridas no mercado de dragagem no Brasil contribuíram para alterar o modelo brasileiro de dragagem existente. Com isso as empresas brasileiras passaram a funcionar com novas regras, a começar pelo instrumento legal Lei N° 11.610/07 que deixou de classificar a draga como embarcação e o enquadramento dos serviços prestados por esta como navegação de apoio portuário. E os equipamentos de dragagem que antes eram afretados passaram a ser internados por admissão temporária. Por meio deste procedimento, esses equipamentos sofrem diferentes tributos que chegam a encarecer os serviços de dragagem entre 15% e 30%. Portanto, a entrada de empresas estrangeiras nas atividades de dragagem no Brasil não significa preços reduzidos.

A nova legislação tem procurado aumentar a concorrência e atender a enorme demanda por serviços de dragagem no País com o emprego de dragas de maior porte. Entretanto, a nova legislação não cria oportunidades para o fortalecimento da indústria brasileira de dragagem, considerada estratégica por muitos Países, entre eles os EUA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFREDINI, P. **Obras e Gestão de Portos e Costas**. Ed. Edgard Blücher. SP. 2005.
- DRAGAPORT. **A Dragaport no Contexto da Dragagem Portuária no Brasil**. Rio de Janeiro. RJ. Set 2004.
- DNPVN. **Dragagens de Implantação e de Manutenção em Rios**. Tradução autorizada da Publicação “Execução e Manutenção da Dragagem nos Rios”. Netherlands Engineering Consultants – NEDECO. Jul. MT. RJ. 1969.
- DPC (Diretoria de Portos e Costas). NORMAM-11. 2003. Disponível em: www.dpc.mar.mil.br. Acesso em: 18 Out 2011.
- FADDA, E. A. e VIANNA, E. DE O. “Opções de Política para o desenvolvimento da Dragagem no Brasil”. Anais do 21º Congresso Nacional de Transportes Marítimos, Construção Naval e Offshore. **SOBENA**. FIRJAN. RJ. 27 Nov – 1 Dez. 2006.
- GOES FILHO, H. A. “Planejamento de Dragagem”. In: **Boletim Técnico da Associação Latino-Americana de Dragagem**. N° 2. Dez 1979.
- GOES FILHO, H. A. **Dragagem e Gestão dos Sedimentos**. Tese de Mestrado. COPPE/UFRJ. RJ. Out. 2004.
- GOULARTI FILHO. A. “Melhoramentos, Reparcelhamentos e Modernização dos Portos brasileiros: a Longa e Constante Espera”. **Economia e Sociedade**. Campinas. SP. V. 16. N. 3 (31). Dez 2007.
- IADC. “Environmental Aspects of Dredging”. **Guide 4: Machines, Methods and Mitigation**. Delft. The Netherlands. 1997.
- MARCHETTI, D. dos S. e PASTORI, A. **Dimensionamento do Potencial de Investimentos para o Setor Portuário**. BNDES. RJ. Dez 2002.
- MIRAGAYA, F. “Dragagem de Portos”. Disponível em: <http://www.Revistaintermarket.com.br/materia.php?id=2247>. Acesso em: 18 Out 2011.
- PAGNONCELLI, M. **Dragagem por Resultados**. Seminário: Reforma Portuária para Formuladores de Política e Especialistas. Brasília. 1 Abr 2008.