

O PORTO DE LUANDA PLANEAMENTO DO SEU FUTURO

António Guedes de Campos - PROMAN – Centro de Estudos e Projectos, S.A.

SUMÁRIO

Na comunicação é apresentado o caso do porto de Luanda, trabalho elaborado entre 1993 e 1996, no âmbito de um contrato com o Banco Mundial, que constituiu um exemplo notável de intervenção numa estrutura física e operacional muito deficiente e degradada, não só pelo âmbito abrangente dessa intervenção como pelas soluções propostas, que se anteciparam de alguns anos ao que foi posteriormente preconizado para os próprios portos nacionais e que foram em parte sua fonte de inspiração.

O trabalho efectuado compreendeu os aspectos seguintes:

- Intervenções de planeamento físico: o novo plano director do porto;
- Intervenções de natureza organizacional: os novos estatutos da Autoridade Portuária, um caso inovador no panorama de portos de expressão portuguesa;
- Intervenções de natureza operacional: o novo regime de concessionamento integral de todas as actividades portuárias;
- Intervenções de natureza jurídica de suporte: a definição da nova armadura legislativa como suporte às alterações de funcionamento do porto;
- Intervenções nas infra-estruturas físicas de base: redes de acessos e de serviços.

1. INTRODUÇÃO

A partir da independência de Angola, em 1975, a situação operacional dos portos daquele país entrou em degradação crescente, que se acelerou durante a década de 80. Nesse período, os tráfegos de mercadorias baixaram do valor de 1,6 milhões de toneladas, em 1972, para menos de 0,8 milhões, em 1982, tendo paulatinamente iniciado uma recuperação, a partir dessa data, que fez se alcançassem cerca de 1,15 milhões em 1992. Simultaneamente, observou-se uma queda acentuada nos ritmos de movimentação das cargas, que conduziu à formação de enormes filas de mais de quarenta navios e de tempos de espera que superavam, por vezes, mês e meio. A esta situação operacional grave aliou-se a progressiva degradação das infra-estruturas portuárias.

Para obviar à crise, a EPL - Empresa Portuária de Luanda, que constitui a Administração do porto, levou a cabo duas medidas:

- a) uma, de carácter imediato, que consistiu na divisão da área do porto em 6 zonas de exploração, que concessionou a particulares, por um período de 5 anos, através de um processo sumário e urgente;
- b) outra, de carácter mais ponderado e de mais longo prazo, que consistiu na encomenda, via Banco Mundial, de um vasto estudo de recuperação do porto, envolvendo o seu plano de reordenamento e expansão e todos os aspectos organizacionais, operacionais, jurídicos e infra-estruturais decorrentes do mesmo.

O campo de abrangência dos estudos efectuados no âmbito de b) foi muito vasto, pois envolveu a análise da situação de referência, o diagnóstico dos problemas que afectavam o porto, a definição das soluções a pôr em prática e a caracterização das intervenções a levar a cabo e a sua respectiva quantificação e faseamento.

Estas intervenções foram distribuídas por 3 horizontes temporais: 1997, 2002 e 2007. Para suporte destas intervenções, foram efectuados estudos de vários cenários de evolução dos movimentos das mercadorias e dos navios.

2. O PLANEAMENTO FÍSICO-OPERACIONAL DO PORTO

2.1 Características físicas

O porto comercial de Luanda, situado do lado do continente da baía de Luanda, amplamente abrigado por uma extensa restinga que o preserva da acção directa da agitação exterior (v. Fig.1), dispõe de um comprimento total de cais de 2.300m, distribuídos quase equitativamente pelo chamado Travessão (1.160m) e pelo chamado Porto Novo, conjunto de cais marginais com 1.170m. As profundidades desses cais são, na quase totalidade, de (-10,5mZH), à excepção de um cais de cabotagem, situado no enraizamento do Travessão, com 350m entre -3,5mZH e -5,5mZH, e do último posto de acostagem do Porto Novo, com cerca de 250m a -12,5mZH.

Outros aspectos, que não os da geometria, com enorme importância no que respeita às suas virtudes ou limitações operacionais, distinguem também estas duas zonas do porto,:

- o Travessão é uma zona de fraca profundidade de terraplenos (de 80m, em média), altamente congestionado por armazéns cobertos e densamente invadida por linhas férreas, inclusivamente ao longo do bordo do cais;
- ao contrário, o Porto Novo dispõe de uma larga faixa de terraplenos (de 300m, em média), com um número mínimo de armazéns (alguns cais nem os possuem) e praticamente desprovido de linhas férreas.

Estas duas zonas correspondem, portanto (como se poderia antever pela diferença de algumas dezenas de anos ocorrida entre as construções de uma e de outra) a duas épocas e a duas filosofias de operação portuária marcadamente distintas: (i) uma, antiga, dirigida

à carga geral fraccionada, em que a ferrovia penetrava no interior do porto e se envolvia nas operações de carga e descarga dos navios, e em que a armazenagem era intensamente utilizada; e (ii) outra, mais moderna, correspondendo já ao que futuramente se designaria por conceito de terminal, em que a ferrovia é afastada da frente de cais e se limita à fronteira terrestre desses terminais e em que, como consequência do aumento da velocidade de movimentação das cargas entre o cais e o navio, passam a ser requeridos espaços em terra cada vez maiores para a rápida armazenagem dessas cargas.

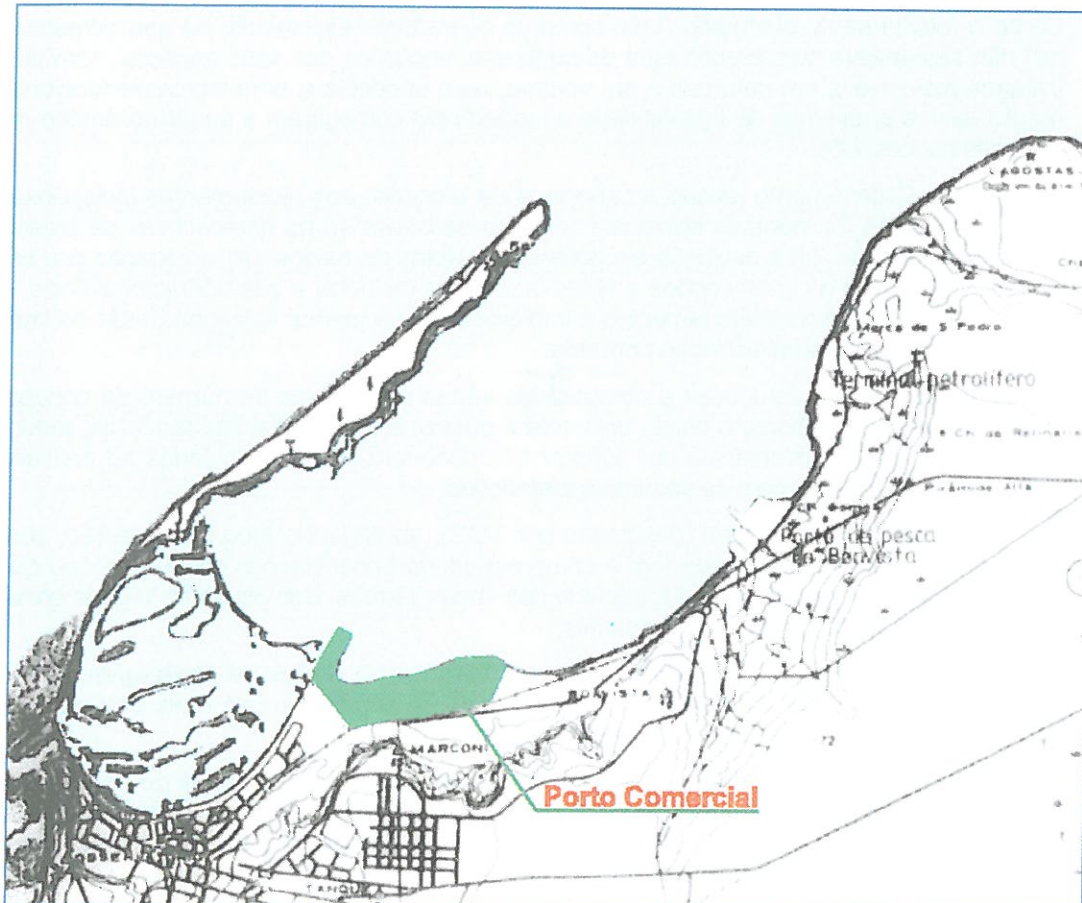


Fig.1 – Planta de localização do porto de Luanda

Assim, enquanto no Travessão a movimentação das cargas tendia a ser promíscua, sem clara definição dos espaços de afectação correspondentes a cada posto de acostagem, no Porto Novo desenhava-se o conceito de unidade operacional, onde a uma determinada frente de acostagem corresponde uma determinada área de terraplenos e uma fronteira terrestre bem delineada.

É evidente que uma tal geometria portuária impunha desde logo vocações operacionais claramente diferenciadas, que haveria que respeitar, ao fazer o loteamento do porto para fins de implementação do concessão referido em 1.a). Como assim não fora feito, havendo, por exemplo, nada menos do que três concessionários a actuar nos confinados limites do Travessão, o reordenamento dos espaços portuários, ou seja, o planeamento físico-operacional do porto era uma acção que assumia prioridade imediata.

2.2 Reordenamento do porto

A distribuição de concessões efectuada pela Administração Portuária dividiu o porto, como se referiu, em 6 lotes, a cada um atribuindo um concessionário. Haviam sido criadas, deste modo, sem critérios aparentes de lógica operacional, 3 concessões no Travesão (1 para cabotagem, 1 para carga geral e 1 para carga geral e cereais a granel) e 3 outras no Porto Novo (1 mais para carga geral e 2 para contentores).

A distribuição dos espaços resultante desta divisão é apresentada na Fig. 2.

Como o retalhamento efectuado (bem como os operadores escolhidos, há que acrescentar) não se ajustava nem à geometria do porto e às vocações dos seus espaços, nem aos tráfegos previsíveis, em natureza e em volume, nem obedecia a uma lógica de funcionamento, sérios problemas de instabilidade e inoperância começaram a surgir no âmbito de algumas concessões.

O Plano de Ordenamento levado a cabo teve de proceder aos ajustamentos indispensáveis. Esse Plano foi montado sobre um conjunto de bases: (i) as perspectivas de crescimento dos tráfegos, (ii) a evolução expectável das frotas de navios, (iii) a vocação dos espaços portuários e as intervenções a neles fazer para melhorar a sua operacionalidade, e (iv) a estratégia de concessionamentos a implementar que melhor salvaguardasse os interesses do país e da administração portuária.

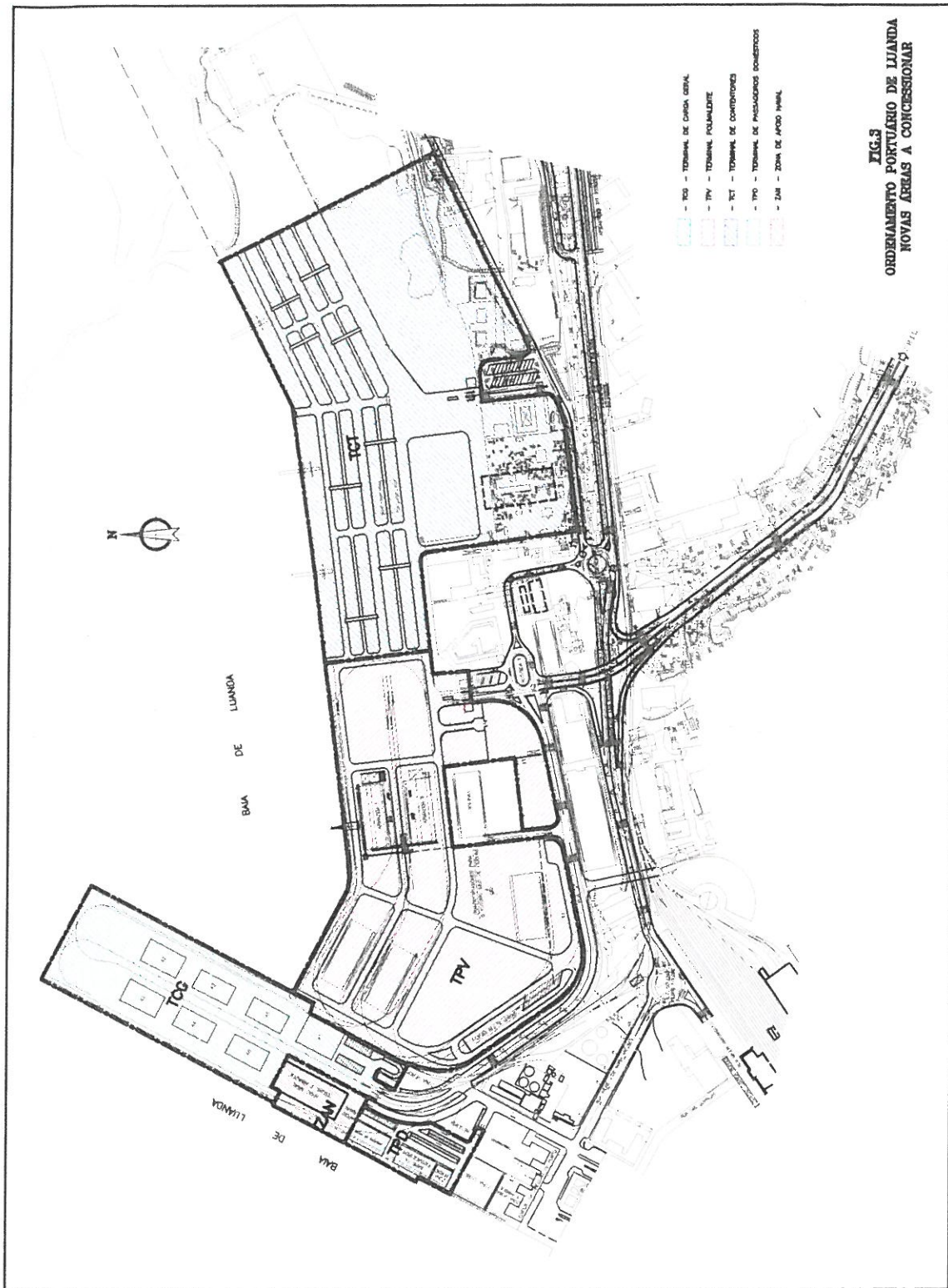
Neste sentido, foram estudadas e comparadas várias alternativas de número de concessionários (um concessionário único, dois, três e quatro) e de sua distribuição física, tendo-se concluído pela conveniência em adoptar três concessionários, vinculados ao conceito de "terminal portuário", com as seguintes afectações:

- (i) 1 terminal de carga geral (designado por TCG), abrangendo todo o Travesão, com os seus 5 postos de acostagem e compreendendo beneficiações nesse território que incluíam remoção da quase totalidade das linhas férreas, demolição de alguns armazéns e redução de área dos restantes;
- (ii) 1 terminal de contentores (designado por TCT), com 3 postos de acostagem, na extremidade mais afastada do Porto Novo, onde se situam os cais mais profundos, e onde se dispõe de vastos terraplenos livres de armazéns;
- (iii) 1 terminal polivalente (designado por TPV), igualmente com 3 postos de acostagem, situado também no Porto Novo, intercalado entre os dois anteriores terminais, que funcionaria como um elemento estimulador da produtividade, por poder captar carga geral e carga de contentores desses terminais vizinhos, além de ser equipado para manusear cargas especiais, ro/ro e cereais a granel em instalações de elevado ritmo de movimentação.

A nova organização de espaços resultante deste reordenamento é apresentada na Fig. 3.

As capacidades de movimentação associadas a cada um destes terminais seriam as seguintes:

- Terminal de Carga Geral: cerca de 500.000t/ano, correspondentes ao tráfego de carga convencional previsto para o horizonte de 2007 e que tem tendência a estabilizar-se nesse valor, face ao processo de contentorização progressiva das cargas portuárias;
- Terminal Polivalente
 - quanto a cereais a granel: cerca de 120.000t/ano iniciais, que rapidamente ascenderiam a quase 250.000t/ano, quando estivessem instalados 2 descarregadores pneumáticos e construídos silos verticais; estas capacidades cobriam as exigências do tráfego mesmo para além do horizonte de 2007;
 - quanto a ro/ro: cerca de 80.000 veículos/ano, correspondentes ao tráfego admitido para 2007;



- quanto a cargas especiais (cargas pesadas, cargas perigosas, cargas frigoríficas, etc.): as instalações acostáveis e em terra disponíveis cobriam as necessidades previsíveis até horizontes afastados.

Independentemente destes 3 terminais comerciais, o ordenamento do porto incluiu ainda outras zonas, todas elas objecto de concessionamentos distintos:

- (iv) o Terminal de Passageiros Domésticos (designado por TPD), situado no enraizamento do Travessão e destinado à exploração do movimento de passageiros entre Luanda e Cabinda, sobretudo, mas também entre Luanda e o Lobito e entre Luanda e Moçâmedes;
- (v) a Zona de Apoio Naval (designada por ZAN), situada igualmente no enraizamento do Travessão, contígua à anterior, zona essa destinada ao apoio de todas as actividades de natureza naval envolvidas na operação do porto, compreendendo pilotagem, rebouques e amarrações; estas actividades seriam também objecto de concessão;
- (vi) as oficinas do porto, situadas como enclave do Terminal Polivalente e já concessionadas por um prazo de 10 anos, as quais se propôs fossem dali retiradas no termo desse prazo, uma vez até que larga parte da sua actividade não está vinculada ao equipamento portuário mas se exerce para clientes externos.

Este conjunto de terminais e de áreas de concessão obedeciam, no que respeita ao ordenamento dos espaços e à disciplina de circulações e de operação, a critérios claramente definidos:

- cada terminal ou área concessionada constituía uma unidade estanque, totalmente vedada e possuidora de um acesso rodoviário independente dos demais, com uma portaria única;
- cada concessionário seria inteiramente responsável pela sua área, no que respeita a infra-estruturas, equipamentos e operação, responsabilidade essa que incluiria segurança no trabalho, higiene, saúde e ambiente, e ainda policiamento do seu território.

2.3 Acessos terrestres

Em estreita ligação com o ordenamento do porto, foi abordado o tema dos seus acessos viários. As instalações portuárias de Luanda encontram-se envolvidas e estranguladas pela cidade, não dispondo de condições de acesso nem física nem operacionalmente capazes. Basta referir que a totalidade do tráfego rodoviário pesado que aflui ao porto, vindo do Norte, do Leste ou do Sul do país, é obrigada a penetrar no tecido urbano, enfrentando o seu congestionamento e contribuindo, aliás, para o mesmo; e que o tráfego ferroviário não tem acesso ao porto, uma vez que a respectiva linha se encontra destruída em muitos troços.

A situação é de grande complexidade, pela multiplicidade de problemas envolvidos, tanto de engenharia (estabilidade e drenagem das chamadas “barrocas” de Luanda), como de circulações (conciliação dos tráfegos rodoviário e ferroviário e inserção dos acessos ao porto na rede urbana de transportes), como ainda sociais (necessidade de expropriação massiva em zonas densamente povoadas com habitações clandestinas).

Foi delineado um esquema de acessos, constante da Fig. 4, obedecendo à seguinte disciplina:

- criação de uma via intraportuária, correndo ao longo do Porto Novo, a partir da qual se fará o acesso a todos os terminais, actuais e futuros, e a todas as áreas de concessão;
- criação de 3 vias de acesso extraportuárias, uma Norte (Cacuaco), outra Sul (Cuanza) e outra Leste (interior do país), esta última obtida através da abertura de uma nova estrada fundamental (CRIL – Circular Rodoviária Interna de Luanda), constituindo um arco viário capaz de captar todo o tráfego rodoviário pesado com destino ao porto antes de ele entrar na parte mais profunda do tecido urbano;

- criação de um grande nó desnivelado de acesso ao porto, superior às rodovias e à ferrovia existente, onde desembocará a CRIL, e que constituirá o ponto de distribuição do tráfego rodoviário pela via intraportuária acima referida;
- adaptação do traçado ferroviário de acesso ao porto para se acomodar ao novo ordenamento viário.



Fig.4 – Acessos rodoviários ao porto de Luanda

2.4 Intervenções de beneficiação física do porto

Além das questões de ordenamento dos espaços e dos acessos, houve que considerar múltiplas intervenções de natureza física. De facto, ao longo de muitos anos de uso do porto até para fins militares e sem cuidados de manutenção, as instalações tinham atingido um nível de degradação que tornaram grande parte delas inoperacional. Por isso, para efeitos da reoperacionalização do porto, houve que projectar inúmeras beneficiações, compreendendo abastecimento de água, pavimentos, armazéns, linhas férreas, reconstrução de cais, dragagens e abate/revisão/aquisição de equipamentos de movimentação de cargas e de equipamentos flutuantes.

Este conjunto de acções teve um valor estimado da ordem dos USD 210 milhões, repartidos em USD 60 milhões a cargo da Autoridade Portuária e USD 150 milhões a cargo dos futuros concessionários.

3. A REORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DO PORTO

3.1 Introdução

O reordenamento físico atrás delineado não seria implementável se uma reorganização profunda da autoridade portuária, no sentido do seu aligeiramento e alteração de funções, não fosse levada a cabo, de modo a garantir o sucesso operacional das transformações propostas¹. Neste sentido, foi preparada uma reforma radical e muito profunda de toda a maneira de operar do porto, implicando uma revisão de estruturas e de hábitos de actuação, arreigados ao longo de dezenas de anos e com raízes nas tradições portuárias portuguesas.

Os novos princípios estatuídos foram os seguintes:

- a) A EPL deveria passar a exercer efectivamente funções de autoridade portuária, assumindo apenas as actividades de: (i) regulamentação, coordenação, arbitragem e fiscalização dos concessionários e de todos os utentes do porto, dentro da sua área de jurisdição; (ii) marketing e informação dos utentes; (iii) administração das partes comuns, e (iv) planeamento geral do porto;

Para este efeito, a EPL deveria ter aprovados os seus Estatutos e mais instrumentos jurídicos deles resultantes, que lhe conferissem:

- um espaço próprio e domínialidade (que incompreensivelmente, não se encontra definido), compreendendo áreas de domínialidade marítima e de domínialidade terrestre, além do regime jurídico a que se deveriam submeter as empresas e particulares que já exerciam ou que viessem a exercer futuramente actividades dentro dessas áreas;
- autonomia total, nomeadamente administrativa, financeira e patrimonial, para o exercício das funções que lhe passariam a estar atribuídas, bem como meios para a exercer, entendendo-se que:
 - a autonomia administrativa seria consequência da entrada em funções dos novos órgãos estatutários decorrentes da sua reorganização interna, e cifrar-se-ia na capacidade de gerir a nova empresa e os seus quadros segundo regras, procedimentos e normas a estabelecer especificamente para eles;
 - a autonomia financeira resultaria igualmente da entrada em vigor de legislação adequada, que permitiria à EPL o estabelecimento de rendas e/ou tarifas a co-

¹ Basta referir, a este propósito, que a EPL chegou a possuir mais de 3.000 trabalhadores a seu serviço (para operar, afinal, apenas cerca de um milhão de toneladas por ano).

brar aos concessionários e de multas a aplicar aos infractores da legislação ou dos contratos em vigor, dentro da sua área de jurisdição; por outro lado, a EPL deveria simplificar o regime de tarifas vigente, procurando definir os seus valores em função dos custos correspondentes e vinculando-os à inflação;

- a autonomia patrimonial seria decorrência da definição das áreas de dominialidade da empresa, já referidas, e cifrar-se-ia na capacidade de gerir esses espaços da maneira que se afigurasse mais útil ao exercício da função portuária;

- b) a EPL deveria adoptar uma estrutura orgânica em consonância com os seus novos objectivos estatutários, a qual se caracterizaria pelo seu aligeiramento, pela eliminação de departamentos inúteis e pela criação de pessoal capacitado para o exercício das novas tarefas;

neste novo esquema organizacional seria tido em conta que a APL:

- abandonaria a operação directa de cargas e de serviços, afastando-se da frente portuária;
 - concessionaria ou contrataria com terceiros todas as actividades/serviços passíveis de serem entregues a entidades especializadas, nomeadamente: a operação dos terminais portuários de carga, o terminal de passageiros, os serviços de pilotagem, de reboques, de amarrações, de abastecimentos aos navios, de limpeza e segurança da baía de Luanda, bem como as oficinas e os serviços de apoio ao pessoal (cantina, refeitório e assistência médica);
 - procederia à redução dos seus quadros até ao limite conveniente, promovendo acções de formação do pessoal que restasse e do especializado que viesse a contratar-se, definindo simultaneamente uma política clara de procedimentos laborais, traduzida num conjunto de diplomas internos normalizadores de processos e numa política de incentivos sociais e de actividades de convívio;
- c) a EPL deveria instaurar uma nova política de concessões, compreendendo os seguintes aspectos:
- quanto às actuais concessões de operação dos terminais: deveria deixá-las atingir o prazo limite, sem qualquer incentivo ou criação de expectativas relativamente à sua renovação, e utilizando o período de tempo que ainda restava para preparar todo o processo de atribuição de novas concessões;
 - quanto às futuras concessões de terminais: deveria proceder por concurso público, definindo previamente os parâmetros de concessão (regime, prazo máximo, renda fixa mínima, critérios de reajustamento de rendas, direitos e obrigações das partes);
 - quanto às futuras concessões de serviços: deveria proceder de forma casuística, estudando previamente as características de cada um dos serviços a concessionar e estabelecendo quais deles haveria vantagem em entregar a terceiros.

Como se vê, tratou-se de um conjunto de intervenções, a nível organizacional e jurídico, com profundos reflexos na maneira tradicional de proceder de uma administração portuária. Algumas medidas eram de extremo impacte, dentre as quais se destacam duas:

- o concessionamento geral de todas as actividades do porto, compreendendo não só as de movimentação de cargas e de passageiros, como todos os serviços, em especial pilotagem, reboques e amarrações, remetendo-se a autoridade portuária a funções de rectaguarda;
- a conquista, por essa autoridade portuária, e dentro da sua área de dominialidade (que passou a envolver toda a baía de Luanda), das funções até aí desempenhadas pela Capitania do porto, segundo um conceito de "harbour master" e de centralização na EPL de toda a responsabilidade relativa ao espaço sob sua jurisdição.

Estes princípios de actuação, discutidos ao pormenor, acabaram por ser aceites pela autoridade portuária e o Governo do país, inclusive como modelo para os restantes portos

principais de Angola e deles decorreu a criação de instrumentos legislativos de base, entre os quais: (i) o novo estatuto orgânico da EPL, (ii) a lei do domínio portuário, (iii) a lei das concessões portuárias, (iv) o diploma dos licenciamentos portuários e (v) a legislação ambiental para o porto de Luanda.

4. CONCLUSÕES

O vasto conjunto de acções propostas para o porto de Luanda (incidindo tanto nos aspectos físicos de reordenamento e reabilitação, como nos aspectos organizacionais), objecto do contrato com o Banco Mundial, que se desenrolou durante alguns anos, sobretudo entre 1993 e 1996, propôs medidas de grande expressão (algumas das quais vieram depois a inspirar medidas idênticas em Portugal), que as autoridades locais tiveram o mérito de compreender e aceitar.

Infelizmente, quando o processo transitou do nível técnico para o político, a implementação dessas medidas foi decepcionante: a promulgação da legislação de base, tão necessária como suporte para a efectiva concretização de tais medidas, arrastou-se durante muitos e muitos meses e só parcialmente foi concluída; a força de “lobby” dos concessionários que se haviam instalado no porto por um prazo de 5 anos, que caducaria em finais de 1995, determinou que ainda hoje eles ali se mantenham, com graves repercussões sobre a disciplina e a economia das operações portuárias; a reestruturação da EPL não foi implementada; instalaram-se actividades de enorme vulto, em pleno porto comercial, como uma imensa base petrolífera para apoio às plataformas de prospecção de petróleo “offshore”, em claro desacato aos elementares princípios de ordenamento de um porto; não se construíram os acessos rodo-ferroviários previstos e indispensáveis, pelo que se mantém o caos das acessibilidades terrestres; e não se definiu a dominialidade da EPL, pelo que nenhum órgão existe que tenha o controlo e a responsabilidade licenciadora, fiscalizadora e punitiva das actividades que já hoje estão instaladas ou se queiram instalar futuramente na baía de Luanda e na sua orla terrestre, tudo conduzindo à arbitrariedade das ocupações e à degradação progressiva do meio ambiente.

