



Periódico Alberto Rufino

Revista Jurídica do Curso de Direito e
do Diretório Acadêmico Professor Alberto Rufino
da Universidade Católica de Pelotas

vol. 01



A IMPORTÂNCIA DA EFETIVIDADE DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA GESTÃO PORTUÁRIA

Thaís Alves da Silveira¹
Larissa Pinheiro Costa²

RESUMO

As atividades potencialmente poluidoras, quando desempenhadas nos sistemas portuários, são consideradas como causas da gradual degradação dos ecossistemas marinho e costeiro, devido à complexidade para que sejam realizadas. No artigo em tela, o principal objetivo é analisar a efetividade das principais normativas ambientais portuárias e as estratégias de gestão ambiental que regulamentam tais atividades. O método de abordagem empregado é o dedutivo, parte-se do geral da doutrina sobre as atividades potencialmente poluidoras para o particular sobre a efetividade normativa, com um enfoque crítico. Será utilizada a técnica de pesquisa de documentação indireta com a análise de textos normativos e revisão bibliográfica de obras de autores nacionais e estrangeiros. Uma vez que, é indispensável uma atuação proativa do ente estatal e da administração portuária em prol de uma gestão sustentável nos portos brasileiros.

Palavras-Chave: Sistema portuário, Gestão ambiental, Efetividade normativa ambiental.

ABSTRACT

Potentially polluting activities in port systems are considered as gradual degradation of marine and coastal ecosystems causes, due to the complexity of their implementation. In this article, the main objective is to analyze the effectiveness of the most important environmental port regulations and the environmental management strategies that regulate these activities. The methodology employed is the deductive, it starts from the general doctrine on the activities potentially polluting for the particular about the normative effectiveness, with a critical approach. The indirect documentation research technique will be used, with normative texts analysis and bibliographic review of works from national and foreign authors. Since, it is indispensable a proactive action of the state entity and the port administration in favor of a sustainable management in the Brazilian ports.

Keywords: Port system, Environmental management, Environmental normative effectiveness.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro pela Universidade Federal de Rio Grande- FURG. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharel em Direito. Pesquisadora no projeto de pesquisa científica do Grupo de Pesquisa CNPq “conexões sustentáveis” Bolsista CAPES. Email: thaisradha@gmail.com.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Oceanografia Física, Química e Geológica pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Mestre em Oceanografia Física, Química e Geológica pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Bacharel em Engenharia de Petróleo pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel. Bolsista CNPq. Email: larissap.costa@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Os Portos brasileiros desempenham importante papel para o desenvolvimento do setor econômico do país. Suas atividades e operações são consideradas fundamentais e permitem que as maiores riquezas mundiais transitem pelos portos. No entanto, tais atividades e operações são apontadas como uma das principais causas de alterações e riscos ao meio ambiente. As problemáticas ambientais são perceptíveis ao longo das décadas, principalmente nas zonas costeiras, onde são instalados os portos e suas complexas infraestruturas. Imprescindível adequar os portos as demandas ambientais através de Políticas Públicas portuárias que integram a gestão ambiental de forma pragmática e efetiva, para que seja possível equilibrar desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, o presente artigo visa, no primeiro momento, apontar as principais normas de proteção ambiental portuária, com intuito de expor as metas traçadas pela Constituição Federal de 1888, a qual atende as exigências internacionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações. Ainda, abordam-se as atividades potencialmente poluidoras, pois são capazes de gerar uma imensa instabilidade ambiental na área onde são instalados os portos e nas suas adjacências, em alguns casos, áreas distantes também são atingidas.

No segundo momento, expõem-se as políticas públicas que versam sobre a gestão ambiental nos portos e a necessidade de efetivar tais regulamentos, em prol de uma gestão ambiental sustentável. Por fim, será feita uma análise sobre a efetividade das normas de proteção ambiental portuária, pois a legislação já prevê ao Poder Público e a coletividade o dever de proteger o meio ambiente de maneira intergeracional.

2 PROTEÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA E AS ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS

A legislação brasileira vigente, através da Lei de 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 desenvolvidas pelos operadores portuários”. No artigo 2º, inciso I, aponta a definição de porto organizado como: “Bem público construído e aparelhado para atender

as necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária”³.

Os portos são estruturas criadas para que sejam realizados os trânsitos de cargas e passageiros. Atuam como uma interconexão entre os transportes marítimos e terrestres que igualmente realizam a ligação entre continentes. Suas atividades e operações contribuem intensamente com o crescimento econômico e social do país. No entanto, necessitam de áreas preferencialmente protegidas, com profundidades adequadas para realizar o transbordo e outros serviços de carga e de embarcação⁴.

Devido à aceleração em prol da expansão econômica e o fenômeno da globalização exige-se maior atuação desse setor, pois, é através das atividades portuárias que a maior parte das riquezas mundiais circula. A movimentação de cargas pelos portos requer diversas estruturas de atracação, amplas áreas de armazenagens, grandes profundidades naturais ou obtidas através de dragagens ou derrocamento e outras características que esgotam fortemente o meio ambiente⁵.

As atividades e operações portuárias são consideradas altamente poluidoras ao meio ambiente e, em inúmeros casos, provocam alterações na dinâmica costeira das regiões onde estão instalados. Dentre os conflitos socioambientais, aponta-se, o uso dos recursos naturais para as demais atividades, como a pesca e o turismo, além da degradação da paisagem local e os riscos para a comunidade local. Acidentes ocorrem devido às operações portuárias, como a perda de cargas, derrame, despejo indevido de material dragado, geração de resíduos sólidos, contaminações pelas drenagens de pátios e armazéns, perda de óleo durante abastecimentos, lançamento de efluentes líquidos e gasosos, entre tantos outros⁶.

³ De acordo com a Secretaria Especial dos Portos, essa autoridade portuária é o órgão consultivo da administração do porto, instituído em todos os portos organizados por força do art. 20 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, com as competências fixadas no art. 36, do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

⁴ BRASIL, ANTAQ. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**. O porto verde: modelo ambiental portuário. Brasília: ANTAQ, 2011. p. 4.

⁵ BRASIL, ANTAQ. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**. O porto verde: modelo ambiental portuário. Brasília: ANTAQ, 2011. p. 27.

⁶ LOURENÇO, Andréia & ASMUS, Milton. **Gestão Ambiental Portuária: fragilidades, desafios e potencialidades no porto do Rio Grande, RS, Brasil**. Revista de Gestão Costeira Integrada v. 15, 2015. p. 223.

Dentre as operações e atividades que expõem o meio ambiente à degradação estão: os resíduos de embarcações, manuseio de cargas perigosas, obras de acostagem, as atividades de dragagem portuária, as operações de máquinas, veículos portuários, obras de derrocagem, etc. Existem, também, os impactos produzidos a partir da ocupação das zonas adjacentes aos complexos portuários, onde ocorre o desenvolvimento de áreas agrícolas e industriais⁷. Há perda considerável de espécies de aves marinhas, principalmente dos pinguins em migração. As lavagens dos tanques de navios, próximas à costa e ao estuário, liberam substâncias tóxicas na água e tais espécies são particularmente vulneráveis aos poluentes descartados no meio ambiente⁸.

Para minimizar tais riscos ambientais nas zonas portuárias, as convenções internacionais, a Constituição Federal da República Brasileira de 1988, em conjunto com as Políticas Públicas estabelecidas em diferentes níveis (estadual, federal e municipal), a extensa legislação infraconstitucional brasileira ambiental, os estudos que versam sobre as demandas ambientais e, principalmente a Lei de nº 12.815, de 5 de Junho de 2013 (a qual revogou a Lei 8.630/93 de Modernização dos Portos), e os instrumentos de gestão ambiental portuária abarcam regras e instrumentos para assegurar a sustentabilidade nos portos, o bem-estar social, político e econômico das regiões e dos ecossistemas afetados pelas atividades portuárias. Ressalta-se que, a antiga Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630 de 25 de Fevereiro de 1993) apresentava exigências de gestão ambiental muito vagas e não estipulava estratégias de prevenção e de preservação ambiental para as atividades portuárias que danificavam o meio ambiente. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/13) abarca novos objetivos, definições e programas de gestão ambiental portuária.

Em nível global, as convenções internacionais desenvolveram um importante papel na prevenção dos impactos ambientais portuários. A Convenção de Londres de 1972, promulgada pelo Decreto nº 87.566, de 16/09/82, incentivou a criação da Lei de nº 9.966/2000 no Brasil e “Dispõe sobre a prevenção,

o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional”. A pretensão é controlar as fontes de contaminação do ambiente marinho e comprometer-se em adotar medidas possíveis para impedir a contaminação pelo alijamento de resíduos e outras substâncias que possam causar danos à saúde humana e aos recursos biológicos.

Ratificada pelo Brasil em 1969, a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, através do Decreto nº 79.437/77, utiliza a responsabilidade objetiva para responsabilizar terceiros por danos decorrentes do derramamento de óleo no mar. Conhecida como OPRC-90, a Convenção Internacional sobre mobilização de Resíduos, Resposta e Cooperação contra Poluição, “promulga a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, assinada em Londres, em 30 de novembro de 1990”, e instaurada no Brasil pelo Decreto nº 2.870, de 10 de dezembro de 1998, visa à cooperação internacional e à ajuda mútua em caso de acidentes.

Dentre todos os mecanismos de proteção constitucional ambiental e o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação da natureza, a Política Nacional do Meio Ambiente encontrou respaldo no artigo 5º, XXIII, 170, III e IV, e parágrafo único, 182, parágrafo 2º, e 186, II, que tratam do dever do Poder Público de impor condições ao exercício do direito de propriedade e do direito ao livre empreendimento, com intuito de que a função social da propriedade e da empresa seja observada. Dessa forma, a Política Nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938/81), institui o licenciamento ambiental, que possui conceito formulado pela LC 140/11, como: “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º)”. Conforme a Lei 6.938/81, em seu art. 10:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto

⁷ KITZMANN, Dione. Agenda de efeitos sistêmicos. In: *Ambiente Portuário*. Rio Grande: Ed. FURG, 2010. p.61.

⁸ SEELIGER, Ulrich. & COSTA, Cesar Serra Bonifácio. Impactos Naturais e humanos. In: *Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 222.

Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Lei 6.938/81)

Nesse sentido, qualquer empreendimento que venha expor o meio ambiente a riscos e degradação deve adotar medidas e novos paradigmas que englobam o princípio do desenvolvimento sustentável em suas atividades. Essa postura deve ser inserida, também, aos portos e suas atividades, conforme institui a Resolução 237/97⁹, a qual visa assegurar a qualidade e o desenvolvimento sustentável para os empreendimentos. Ressalta-se que, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo complexo, que tramita diante do órgão público estadual ou perante o órgão público federal (IBAMA), e necessita ser publicado no Diário Oficial e também em periódico local. Quanto aos prazos de vigência das licenças ambientais, o mais correto a ser feito é expirar na medida em que acabam os programas de controle ambiental.

No tocante à competência legislativa para o procedimento administrativo de licenciamento ambiental concorrem à União, que estabelece normas gerais aos estados-membros, os quais adicionam a normatização geral com suas regras específicas e aos municípios que suplementam suas regras no âmbito do interesse local. Quanto à competência comum existe dificuldade em determinar quais as atividades que podem ser objeto de licenciamento e por quem devem ser realizados: o órgão ambiental federal, o estadual ou o municipal. Desta forma, a solução para definir o órgão competente dá-se através da predominância do interesse e pela área de influência direta.

Os Portos estão sujeitos ao procedimento de licenciamento ambiental por previsão legal, fica exposto que, no Brasil, dos 44 (quarenta e quatro) portos existentes, apenas 23 (vinte e três) possuem licença de operação (LO) e 8 (oito) operam sem nenhum tipo

de regulamentação ambiental. Apesar de contribuir intensamente com o desenvolvimento econômico do país e especialmente das regiões onde estão localizados, os portos ainda são considerados sistemas complexos, ora pelos procedimentos para alcançar o seu licenciamento, ora pelos riscos e impactos que suas operações e atividades acarretam ao meio ambiente.

A efetivação do procedimento de licenciamento ambiental dependerá do Estudo de Impactos Ambientais e Relatório de impactos ao Meio Ambiente (EIA-RIMA), considerado o mais importante, e é um dos fatores mais preocupantes na efetivação do instituto, pois os estudos e projetos ficam a cargo da equipe multidisciplinar do empreendedor e, inúmeras vezes, acabam por influenciar a favor do contratante. Ademais, consideram-se duvidosas as incertezas e impactos ambientais, a linguagem de difícil compreensão deixa a população afastada de seu entendimento¹⁰.

Não de se olvidar que existem problemas quanto à efetividade dos procedimentos para o licenciamento ambiental. São encontradas problemáticas a partir do Estudo e Relatório dos Impactos Ambientais (EIA-RIMA) e estendem-se até a concessão das licenças. As avaliações dos projetos para a execução dos empreendimentos não são individuais e causam a ausência de informações sobre a capacidade de suporte do meio ambiente e a avaliação dos efeitos negativos. Existe um déficit quanto à fiscalização dos aspectos técnicos, talvez por englobar uma série de fases para sua realização, além de requerer a interdependência de inúmeras matérias, como Biologia, Direito, Ecologia, Engenharia, entre outras. Dessa forma, os atores envolvidos, indispensavelmente, devem utilizar maneiras simples, agilidade e transparência técnica no processo para instaurar as atividades portuárias¹¹.

Nesse sentido, aponta-se para necessidade de uma atuação proativa direcionada à proteção ambiental, a ser desempenhada pelo sistema político, e consequentemente, pela administração pública. Essa atuação do Poder Público deve implicar na mitigação da preponderância dos interesses econômicos perante a proteção ambiental. Buscam-se maneiras menos danosas ao meio ambiente quando se trata das ativida-

⁹ O CONAMA, em 19 de dezembro de 1997 editou tal resolução que tem por escopo estabelecer as normas e os procedimentos para o licenciamento ambiental, importante instrumento da PNMA. A resolução traz no anexo 1 uma relação das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, pois são considerados altamente capazes de poluir o meio ambiente. Incluem-se nessa lista: atividades portuárias, tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos); tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros; tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas etc.

¹⁰ SOARES, Carlos. **Dragagens: Limitações Técnicas a Ambientais Inerentes à Atividade**. Paraná: Ed. Cem UFPR, 2009. p.17.

¹¹ KITZMANN, Dione. ASMUS, Milton. Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades. **Rev. Adm. Pública** [online]. v. 40, n. 6, 2006.p. 1037.

des desempenhadas pelo sistema portuário. Deve-se tratar o direito como um sistema aberto para abalizar, principalmente, o objetivo da norma constitucional ambiental insculpida no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Na busca da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, deve ocorrer uma efetiva gestão ambiental portuária por meio das políticas públicas, bem como devem ser avaliados, de forma eficaz e eficiente, os impactos que tais atividades acarretam ao meio ambiente, a fim de que não se deixe de olhar para as metas constitucionalmente traçadas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E A GESTÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA

As políticas públicas são conceituadas sob diferentes aspectos, todavia, sempre se busca identificar os pontos convergentes. Podem ser definidas como toda ação sobrevinda do Estado, através das instâncias do governo, para resolver as problemáticas e estabilizar a sociedade por meio da ação da autoridade. Ressalta Maria Paula Dallari Bucci que, as políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”¹². As políticas públicas buscam a concretização de determinados objetivos e regras e possuem, em termos finalistas, um componente prático em suas ideias.

Nesse contexto, sobre o conceito e o objetivo das políticas públicas, sob o caráter ambiental, tem-se que: “toda política ambiental deve procurar equilibrar e compatibilizar as necessidades de industrialização e desenvolvimento, com as de proteção, restauração e melhora do ambiente”¹³. Trata-se de optar por um desenvolvimento econômico qualitativo, único, capaz de propiciar uma real elevação da qualidade de vida e bem-estar social. As políticas públicas ambientais e a economia devem objetivar a criação de regras de fiscalização e de proteção ambiental, com intuito de resolver os problemas decorrentes do modo de produção da modernidade, que há muito desempenha suas atividades e utiliza de forma exagerada e insustentá-

vel os recursos naturais, os quais são finitos e se não utilizados de forma sustentável podem acabar.

No que concerne às atividades portuárias, é indispensável à efetividade das Políticas Públicas que unificam proteção ambiental e desenvolvimento econômico através da gestão ambiental portuária. Como representante do Poder público, a Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ), tem a responsabilidade e atua em defesa do meio ambiente, age em consonância com a legislação ambiental vigente e também promove mecanismos para atender as questões ambientais em todas as instalações portuárias nacionais, ou seja, defende a proteção ambiental como regra indissociável para a construção de um moderno e sustentável setor de transportes¹⁴.

Por outro lado, a Agência Nacional de Transportes Hidroviários (ANTAQ) explica que para ocorrer a adequada gestão ambiental portuária é necessário o aprimoramento ininterrupto das conformidades ambientais previstas em lei e dos demais dispositivos de regulação ambiental. “A gestão ambiental deve ser uma ferramenta eficiente e efetiva de combate aos impactos ambientais, tornando a Administração Portuária responsável nesse campo”¹⁵, assim, considera-se a gestão ambiental um composto de práticas, programas administrativos e operacionais que visam à proteção ambiental e à qualidade de vida de trabalhadores e da comunidade.

De acordo com o CONAMA, através da resolução nº 306/2002¹⁶, de 5 de julho de 2002, a definição de gestão ambiental é exposta como: “condução, direção e controle do uso dos recursos naturais, dos riscos ambientais e das emissões para o meio ambiente, por intermédio da implementação do sistema de gestão ambiental”.

Esse Sistema de Gestão Ambiental necessita ser dinâmico, sofrer alterações positivas através da criação de instrumentos de controle e combate aos riscos e impactos ambientais. O Sistema deve ser in-

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

¹³ PRADO, Luiz Régis. **A tutela constitucional do ambiente no Brasil**. Revista dos Tribunais. São Paulo. v. 675, ano 81, jan., 1992. p 82.

¹⁴ BRASIL, ANTAQ. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**. O porto verde: modelo ambiental portuário. Brasília: ANTAQ, 2011.

¹⁵ ANTAQ. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/MeioAmbiente_GestaoAmbiental.asp>. Acesso em: 10 dez. 2015.

¹⁶ Resolução CONAMA nº 306/2002 “Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais”. - Data da legislação: 05/07/2002 - Publicação DOU nº 138, de 19/07/2002, págs. 75-76. Correlações: • Artigo 4º e Anexo II alterados pela Resolução CONAMA nº 381/06. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

tegrado e estar consoante às funções e aos objetivos entre todos os agentes portuários. Salienta-se que tal sistema necessita respeitar e ser compatível com todos os instrumentos da Gestão Costeira¹⁷.

O gerenciamento costeiro, através de seus recursos e ferramentas, pode ser considerado uma atividade que visa à construção de um modelo cooperativo entre os diferentes níveis de governo e destes com a sociedade. O Plano Nacional de Gerenciamento costeiro – PNGC II, foi criado e atualizado pela Lei 7.661, de 16/05/88, os detalhamentos e operacionalização foram objeto da Resolução nº 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada após audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A própria Lei já previa mecanismos de atualização do PNGC, por meio do Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro (COGERCO).

Dentre os princípios expostos no PNGC II, que determinam o compromisso do Governo Brasileiro com o desenvolvimento sustentável em sua Zona Costeira, a qual é considerada patrimônio nacional, destaca-se no presente estudo, tais:

2.4. A utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em Lei e neste Plano;

2.5. A gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira, com a construção e manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas públicas, em todos os níveis da administração;

Ainda, A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em seu artigo 9º, apresenta os instrumentos do gerenciamento costeiro, além das demais ferramentas previstas por regulamentos, programas e legislações que devem ser utilizadas em prol da gestão ambiental sustentável, transparente e participativa.

Para que os portos estejam inseridos no contexto do desenvolvimento sustentável foi criado um dos instrumentos de grande importância para manter

¹⁷ KITZMANN, Dione; ASMUS, Milton. *Gestão costeira no Brasil: estado atual e perspectivas*. Montevideo, Uruguay: In: Encuentro Regional. Cooperación En El Espacio Costero, 59, Anales. Montevideo: Universidad Nacional de Mar del Plata/Ecoplata/Gapas/Freplata/Probidés, 2005.

a qualidade ambiental nesses ambientes, o Programa de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil (PA-F-ZC) que planejou a Agenda Ambiental Portuária (AAP), a qual foi criada em novembro de 1998 pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), através da resolução CIRM 006/1998, que definiu os temas relativos ao estado do meio ambiente nas áreas portuárias. A Agenda Ambiental Portuária é um dos instrumentos utilizados para a adequação da qualidade ambiental. A finalidade é promover o controle ambiental das instalações portuárias, inserindo-as no âmbito do gerenciamento costeiro (GERCO), bem como regulamentar os procedimentos adequando-os aos padrões existentes, ou seja, programar práticas que consideram a sustentabilidade nos Portos¹⁸.

A real efetivação de uma gestão ambiental portuária que integre desenvolvimento econômico e proteção ambiental da zona portuária deve ocorrer, também, no âmbito municipal, visto que ali se tem uma melhor visualização e controle das dificuldades e potencialidades de cada local. O desempenho efetivo das atividades portuárias e a manutenção das devidas condições ambientais se faz imprescindível para corrigir as distorções de crescimento e os efeitos negativos sobre o ambiente. Medidas como serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população local, assim como a ordenação e o controle do uso do solo são algumas das diretrizes que devem ser colocadas em prática para permitir a operacionalização sustentável dos portos¹⁹.

Portanto, as conexões entre a Administração Pública e a Gestão ambiental portuária devem oferecer elementos para a construção de um espaço, no qual a proteção ambiental seja realmente levada a sério. As políticas ambientais destinadas às atividades e operações dos portos ocorrem através de todas as esferas do Poder Público, integram-se as questões sociais e são orientadas por ideias de justiça social e democracia²⁰. Porém, para que sejam efetivas e condizentes com a realidade desses sistemas, são neces-

¹⁸ BRASIL, MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Sistema de Modelagem Costeira-Agenda Ambiental Portuária (AAP)*. Disponível on line em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao/item/8539-sistema-de-modelagem-costeira>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

¹⁹ SILVA, 1997, op. cit., p. 58.

²⁰ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 134-135.

sárias revisões, reformulações e a reestruturação dos instrumentos de planejamento no âmbito da gestão ambiental portuária, uma vez que, devem atender aos novos paradigmas ambientais e sociais. As políticas ambientais portuárias devem ser transversais, dinâmicas e inter-relacionadas com os vários fenômenos que compõem as realidades de cada região: o social, o ambiental, o econômico, o cultural e o político. As políticas ambientais destinadas a garantir a gestão ambiental portuária devem ser consideradas instrumentos potencialmente capazes de integrar a dimensão ambiental no âmbito do desenvolvimento sustentável.

4 A IN(EFETIVIDADE) DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NOS PORTOS BRASILEIROS

Os entendimentos doutrinários acerca das definições de efetividade e eficácia das normas compõem uma série de investigações jurídicas, devido às dúvidas e complexidades que o assunto engloba, pois, inúmeras vezes são constatadas incertezas conceituais envolvendo tais termos. As definições de eficácia e efetividade constroem um feito conexo, entretanto, diferem na abordagem de seus objetivos e efeitos potencialmente gerados pela norma constitucional²¹.

A efetividade de uma norma está vinculada ao fato de a mesma ter aplicabilidade no cotidiano da coletividade. Trata-se do alcance que possui a norma de produzir seus efeitos. Sendo que, as normas são criadas para servir como instrumento de controle social, operando no comportamento das pessoas que compõem a sociedade²².

A eficácia das normas jurídicas, por sua vez, diz respeito, ao fato das normas serem aplicadas obrigatoriamente pelo poder público, de forma habitual, uniforme e reiterada, no caso de violação, não podendo assim, ter eficácia sem vigência. A eficácia depende se as normas alcançarão os resultados jurídicos pretendidos pelo legislador. Desta forma, distinguem-se da efetividade, pois nesta será observado o efeito da norma, por parte da sociedade e do poder público²³.

²¹ MEDEIROS, Fernanda Luíza Fontoura. **Meio Ambiente Direito e Dever Fundamental**. 1º Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.95.

²² MARIN, Jeferson; BATISTA, Ildemar; CAPITANI, Rodrigo. Efetividade normativa e Direito Ambiental: o hiperconsumo hedonista numa perspectiva sistêmica. **Revista Direito ambiental e Sociedade**. v. I, n. 1, jan/jun., 2011. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011. p. 79.

²³ GUSMÃO, Paulo Dourado De. **Introdução ao Estudo do Direito**. 40 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. p. 57.

Nesse sentido, tem-se que o marco jurídico que regula as demandas ambientais nos portos varia entre as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, a legislação constitucional e a adoção de políticas públicas advindas de todas as esferas do Poder Público. Todavia, o cumprimento desse marco jurídico e regulatório ainda é obscuro, por falta de conscientização ambiental, carência de condições de infraestrutura, ausência de tecnologias mais suaves e “ecoamigáveis”, falta de pessoal capacitado no setor portuário e nos órgãos públicos intervenientes²⁴.

Ademais, são encontradas fragilidades na gestão ambiental portuária, de ordem institucional e operacional. Destacam-se entre as principais problemáticas da gestão ambiental nos portos, as burocráticas, especialmente as que estão relacionadas com os relatórios, planos e programas, que comprometem a agilidade nas tomadas de decisão. A Lei Federal brasileira apresenta um complexo paradigma de repartição de competências, há dificuldades de se determinar como os Estados federados devem, efetivamente, legislar no domínio da proteção ambiental. Essa situação agrava os problemas quanto à aplicação e concretização dos instrumentos que compõem a gestão ambiental portuária²⁵. Existe sobreposição de competências e predomínio de enfoque parcial quanto à matéria ambiental de desenvolvimento regional e de gerenciamento costeiro.

As leis ambientais portuárias constituem formas para alcançar os fins desejados pelo legislador. No entanto, o Estado, com a finalidade de cumprir seu poder-dever, acaba por engajar-se numa produção incansável de normas e esquece, muitas vezes, do seu principal escopo: uma proteção efetiva do meio ambiente. Paradoxalmente, o agir desenfreado do Estado acaba por configurar-se numa nítida demonstração da sua incapacidade de atuar através das normativas, uma vez que, ainda são visualizados riscos e danos ao meio ambiente, advindos do setor portuário. Observa-se que há um número excedido de leis que existem, em inúmeros casos, apenas para codificar juridicamente e a complexidade dos sistemas jurídicos é muito acentuada e torna paradoxal o aumento

²⁴ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. **Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades**. RAP-Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1045.

²⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ªEd. São Paulo: Saraiva, 2011. p.396.

de encargos do Estado, que por sua vez, não alcança uma conexão com a capacidade do direito de corrigir as condutas ambientais e sociais²⁶.

A carência de contribuição para a efetividade e eficácia das normas de proteção ambiental portuárias pode ocorrer devido à existência de uma grande quantidade de leis em confluência concentrada entre sistemas jurídicos e políticos, os quais constituem uma atividade legiferante, em que a legislação aparece como uma produção de textos onde a alusão expõe uma realidade normativo-jurídica, mas que sua aplicação manifesta-se com finalidade política de caráter não especificamente normativo-jurídico²⁷.

A insegurança quanto à efetividade e eficácia das normas de proteção ambiental portuárias torna-se crescente, na medida em que se colocam em jogo os sistemas políticos e legislativos dos Estados que, necessariamente, devem se ajustar às novas demandas ambientais no sistema dos Portos. A proteção ao meio ambiente nos sistemas portuários tem sido apenas um rótulo que sempre busca uma posição jurídica de retaguarda.

Com a adoção da Constituição Federal de 1988, as comissões legislativas obtiveram a oportunidade de competência legislativa plena, ou seja, possuem a capacidade de, em alguns casos, legislar sem a posterior apreciação do Plenário. Somente em caso de recurso suscitado por no mínimo 10% (dez por cento) do total dos componentes da Casa e provido por decisão do Plenário. O papel das Comissões, órgãos técnicos co-partícipes e agentes do legislativo responsáveis por analisar as proposições na esfera de seus peculiares campos temáticos e áreas de atuação foi fortalecido e ampliado. Nesse ínterim, a legislação ambiental portuária encontra-se impregnada no predomínio e na hipertrofia do sistema jurídico.

A disposição das leis ambientais portuárias é influenciada pela elite, considerada uma pequena parcela da população que não busca os interesses dos demais membros da sociedade, assim, cabe ao Estado suprir essa carência. Porém, o Estado aparece como um instrumento de mera reação às problemáticas ambientais, pois ao tentar aplicar políticas ambientais

tende a cometer erros quanto à legitimação, à fiscalização e à regulação²⁸. Dessa forma, notável perceber a preponderância dos interesses de poucos, que estão no poder, frente à proteção da natureza.

A atuação do Poder Público deveria implicar na mitigação da preponderância dos interesses econômicos perante a proteção ambiental e buscar maneiras menos danosas ao meio ambiente, quando se tratam das atividades desenvolvidas nos portos, as quais são geradoras de múltiplos conflitos ambientais. Os agentes políticos, por sua vez, atentos a essa velha reivindicação promovem um recrudescimento das normas de controle ambiental, o que muitas vezes o fazem na forma de criação de “camaleões normativos”²⁹, gerando a in (efetividade) da legislação, assim envolvem questões fora da alçada da tutela estatal, sob o pretenso argumento de garantir a salubridade do meio ambiente.

Contudo, manter o equilíbrio ecológico e viver em um ambiente sadio é imprescindível, devido às proporções elevadas de riscos e impactos ambientais da atualidade. Os conflitos ambientais devem ser tratados como *res maximi momenti*, ou seja, de máxima importância para o país. O direito ao meio ambiente sadio e a qualidade de vida estão relacionados ao princípio constitucional da dignidade humana, consagrado no seu art. 1º, inciso III da Carta Magna de 1988. Em sua dimensão ecológica, a dignidade da pessoa humana é princípio primordial e fonte de legitimação do sistema jurídico como um todo.

5 CONCLUSÃO

Os complexos sistemas portuários e suas infraestruturas, bem como suas atividades e operações potencialmente poluidoras, contribuem fortemente com a degradação das condições ambientais das regiões onde estão instalados, principalmente, nas zonas costeiras e marinhas. Nesse sentido, depreende-se que há a necessidade de efetivar políticas públicas portuárias e uma gestão ambiental pragmática e integrada para amenizar os impactos negativos, pois a atual gestão ambiental portuária parece não atingir a meta exposta na Constituição Federal de 1988 de integrar desenvol-

²⁶ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3 ed. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 29.

²⁷ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3 ed. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 29 e ss.

²⁸ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 9 e ss.

²⁹ Expressão utilizada por J.J. Gomes Canotilho citando o conhecido constitucionalista alemão J. Isensee.

vimento econômico e proteção ambiental nos sistemas portuários.

As atividades portuárias ainda são causadoras de incontáveis conflitos ambientais. Apesar de terem passado por uma série de processos evolutivos em busca de portos sustentáveis, notável que a gestão ambiental portuária ainda é muito fragmentada, distante do ideal apontado nos termos globais. A legislação vigente, através de todos os graus do Poder Público, apresenta uma série de instrumentos que visam à gestão ambiental integrada nos portos, porém tais instrumentos são pouco utilizados e não apresentam efetividade quanto à qualidade do meio ambiente.

Tendo em vista que o processo de modernização dos portos brasileiros não foi adequadamente acompanhado pelas políticas públicas de ordenação e planejamento das áreas portuárias, em razão da rápida aceleração e expansão industrial, entre outros problemas, como a utilização exacerbada dos ecossistemas costeiro e marinho, que acabam por gerar danos, inúmeras vezes, irreversíveis ao meio ambiente, como a perda considerável da biodiversidade.

Ademais, a complexidade do sistema e a cultura brasileira são os alicerces para o rompimento da efetividade na gestão ambiental portuária e, principalmente, quando se trata da utilização dos seus instrumentos, devido aos inúmeros atores sociais envolvidos em sua prática e o despreparo dos órgãos competentes, que acabam por arriscar a credibilidade dos procedimentos. O excesso burocrático também ocorre, na medida em que se depende do cumprimento de inúmeras leis e instruções normativas, as quais determinam o cumprimento de diversas etapas. Isso depende de uma gama de licenças, passam por estudos e vistorias vinculados à emissão de relatórios e pareceres por múltiplos órgãos competentes, além de depender da discricionariedade da administração pública. E apesar da existência de burocracia, ainda são recorrentes riscos, impactos e danos nos ecossistemas que sofrem com as atividades e as operações portuárias.

Apesar da farta legislação que versa sobre a regulamentação das atividades e operações portuárias, essas ainda são palco de conflitos, principalmente no setor ambiental, onde a proteção ambiental fica em segundo plano perante as demais demandas portuárias.

Há insegurança quanto à falta de normas claras que definam a fiscalização, as competências para licenciar e punir, além da falta de um processo de avaliação ambiental que integre conjuntamente as exigências de infraestrutura e melhores condições para abrandar os riscos socioeconômicos e ambientais.

REFERÊNCIAS:

BRASIL, ANTAQ. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**. O porto verde: modelo ambiental portuário. Brasília: ANTAQ, 2011.

BRASIL, Ministério dos transportes. **Porto de Rio Grande, origem**. Disponível em: <http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/1-portos/riogrande.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2015.

Secretaria dos Transportes e Mobilidade do Estado do Rio Grande do Sul, Porto de Rio grande. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_localizacao.php. Acesso em: 04 jun.2015.

BRASIL, MMA. **Ministério do Meio Ambiente. Sistema de Modelagem Costeira- Agenda Ambiental Portuária (AAP)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/legislacao/item/8539-sistema-de-modelagem-costeira>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DERANI, Cristiane, **Direito ambiental econômico**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAS, Daniella S. Revista de Informação Legislativa. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 47, n. 186, abr./jun., 2010.

GUSMÃO, Maria Luíza Almeida. Monitoramento Ambiental das Dragagens. Brasília: Ed. ANTAQ, 2009.

GUSMÃO, Paulo Dourado De. **Introdução ao Estu-**

do do Direito. 40 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** Entre facticidade e validade. v. II. Trad. Fábio Beno Seibenechler, 1997

JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. *In:* COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). **Direito da cidade:** novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

KITZMANN, Dione. ASMUS, Milton. Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2006, v. 40, n. 6, p. 1041-1060. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000600006>.

KITZMANN, Dione; ASMUS, Milton. **Gestão costeira no Brasil:** estado atual e perspectivas. Montevideo, Uruguay: *In:* Encuentro Regional. Cooperación En El Espacio Costero, 59, Anales. Montevideo: Universidad Nacional de Mar del Plata/Ecoplata/Gapas/Freplata/Probides, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARIN, Jeferson; BATISTA, Ildemar; CAPITANI, Rodrigo. Efetividade normativa e Direito Ambiental: o hiperconsumo hedonista numa perspectiva sistêmica. **Revista Direito ambiental e Sociedade.** v. I, n. 1, jan/jun., 2011. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

MEDEIROS, Fernanda Luíza Fontoura. **Meio Ambiente Direito e Dever Fundamental.** 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 13 ed. Atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cidades sus-**

tentáveis, subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2000.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável.** Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MORAND, Charles-Albert. **Le droit néo-moderne des politiques publiques.** Paris: LGDJ, 1999.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** 3 ed. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NUSDE, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PRADO, Luiz Regis. **A tutela constitucional do ambiente no Brasil.** **Revista dos Tribunais.** São Paulo. v. 675, ano 81, jan., 1992.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito. Pontifícia Universidade do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

RECH, Adir U & RECH, Adivandro. **Direito urbanístico.** Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. *In:* PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

RODRIGUES, Marcelo Abelha, **Instituições de direito ambiental.** Parte Geral. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROLNIK, Raquel (Cord). **Estatuto da cidade – guia para implementação do estatuto da cidade.** Brasília: Câmara de deputados, Coordenação de publicações,

2001. (Série fontes de referencia. Legislação n. 40).

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito Urbanístico e Estatutos das Cidades. **Revista de Direito Imobiliário**. Ano 30, n. 63. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma nova Globalização: do pensamento único a Consciência Universal**. 22 ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEELIGER, Ulrich; COSTA, Cesar Serra Bonifácio. **Impactos Naturais e humanos**. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SORRENTINO, Marcos, et al. **Educação Ambiental como Política Pública**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, 2005.