

Pressupostos para uma gestão territorial portuária proativa e ambientalmente orientada¹

Anelise Becker

Procuradora da República; doutora em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra; mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Resumo: Por meio de uma interpretação sistemática das competências administrativas portuária e ambiental, traça o presente artigo os caminhos pelos quais se faz possível a obrigatória sujeição do plano de desenvolvimento e zoneamento portuário (PDZ) a controle ambiental apto à oportuna consideração da magnitude e importância dos efeitos socioambientais cumulativos e sinérgicos dos impactos decorrentes de vários projetos e ações numa mesma área.

Palavras-chave: Porto. Plano de desenvolvimento e zoneamento portuário. Avaliação ambiental estratégica. Licenciamento ambiental. Licitação.

Abstract: Through a systematic interpretation of port and environmental administrative competences, this article suggests the ways to make possible the mandatory subjection of the port zone and development plan (PDZ) for environmental control apt to timely consideration on the magnitude and importance of cumulative and synergistic social environmental effects of impacts resulting from several projects and work in the same area.

1 O presente artigo foi apresentado para publicação em 2011. No dia 6 de dezembro de 2012, sobreveio a edição da Medida Provisória n. 595 que, entre outras providências, revogou a Lei n. 8.630/1993, sob cuja égide o artigo fora elaborado. Em que pese polêmico, o novo normativo não introduz alterações substanciais quanto às proposições nele sustentadas. Optamos, contudo, por manter a redação original, uma vez que, quando de sua revisão, em 4 de março de 2013, o Congresso Nacional já havia apresentado um total de 645 emendas àquela Medida Provisória (<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/DocsComissao.asp?p_cod_mate=109494>), resultando, por isso, contraproducente qualquer “atualização” que ora se propusesse à sua redação.

Keywords: Port. Port zone and development plan. Strategic environmental assessment. Environmental licensing. Licitation.

Sumário: 1 Introdução. 2 Da obrigatória consideração dos impactos socioambientais do objeto da licitação da instalação portuária *previamente* à abertura do certame. 3 Uma interpretação sistemática das competências administrativas portuária e ambiental. 4 Da obrigatória sujeição do PDZ a controle ambiental apto à *oportuna* consideração da magnitude e importância dos efeitos socioambientais cumulativos e sinérgicos dos impactos decorrentes de vários projetos e ações numa mesma área. 5 Conclusão.

1 Introdução

Até relativamente pouco tempo, na decisão de construir ou ampliar um porto, somente eram levados em conta seus próprios requerimentos físicos, econômicos e territoriais, passando-se por alto quanto aos possíveis efeitos ou impactos ambientais. Paralelamente, a construção dessas grandes infraestruturas foi-se constituindo numa espécie de ordenação do território implícita. Construção do território e conformação do espaço em função de seu grande poder estruturante, a marcar profundamente os espaços costeiros e litorâneos (BEDOYA, 1998, p. 47).

Embora, por diversas gerações, o fato de a expansão portuária ter sido considerada fator vital para o crescimento econômico tenha feito com que os objetivos e as próprias consequências do desenvolvimento portuário não fossem objeto de controvérsia ou de valoração crítica, hoje se compreende quão relevantes foram as consequências ambientais daquele período (PINDER, 2002, p. 185-186).

Se o desenvolvimento portuário foi determinante para a modificação do ambiente costeiro, sobretudo por sua demanda crescente por espaço, que se traduz no consumo de recursos naturais valiosos

(PINDER, 2002, p. 186), as atividades industriais que, com ele, colonizaram o *waterfront*² contribuíram profundamente para a poluição da área. Embora o crescimento portuário tenha afetado ambientes ecologicamente importantes, como áreas estuarinas e zonas úmidas singulares, pouca atenção era, então, geralmente dispensada a esses *habitats*, tipicamente ricos de flora e fauna, além de extremamente vulneráveis aos efeitos que a expansão portuária e a *infrastrutturazione* que dela deriva traziam inevitavelmente consigo. Também os processos de urbanização, favorecidos pelo crescimento portuário e industrial, revelaram-se importantes em tal direção e as consequências ambientais desse desenvolvimento têm sido quase sempre irreversíveis (PINDER, 2002, p. 187).

A ocupação industrial da zona portuária e/ou retroportuária deve-se às facilidades que tal localização representa no fornecimento via naval de matéria-prima e na exportação da produção³. Têm sido exatamente tais atividades industriais as que contribuem de modo mais significativo para a poluição do ambiente costeiro, pois são elas determinantes para a sua modificação ao afetar ambientes ecologicamente importantes (PINDER, 2002, p. 186-187).

Hoje, o desenvolvimento portuário tende a se conformar aos novos ajustamentos espaciais e infraestruturais impostos aos portos

2 O termo *waterfront*, de amplo uso na literatura especializada, faz referência a uma porção de território que se encontra em frente à água e é geralmente utilizado para se referir às áreas portuário-industriais obsoletas e fora de uso (SORIANI, 2002, p. 20, nota 2).

3 De acordo com Domingues (1997, p. 3), a matriz industrial do Estado do Rio Grande do Sul encontra no complexo portuário-industrial do Município de Rio Grande a melhor opção locacional para ramos industriais importadores intensivos de insumos extrarregionais, das quais o maior exemplo são precisamente as indústrias de fertilizantes que, assim, mantêm relação simbiótica com a atividade portuária. Consoante esclarece Martins (2006, p. 192 e ss.), a implantação de tais indústrias corresponde à alteração na matriz produtiva primária do Estado do Rio Grande do Sul, que, na década de 1970, se converteu rapidamente da agricultura diversificada para a monocultura da soja.

pelo considerável desenvolvimento do setor de *containers* e pelos efeitos da globalização do tráfico, o que implica a emergência de novas pressões por ulterior expansão portuária, como testemunha a periódica apresentação, por parte dos operadores portuários, de novos projetos de desenvolvimento (PINDER, 2002, p. 194).

Assim, embora, como infraestrutura que serve uma vasta área, seja o porto fonte de benefícios frequentemente de difícil mensuração, não deixa de suscitar problemas de gestão e harmonização com outras atividades à escala local, devido às externalidades negativas a que dá lugar (SORIANI, 2002, p. 20).

Tal como na fase industrial, portanto, também na fase pós-industrial do desenvolvimento portuário surgem importantes motivos de conflito entre as razões do sistema portuário e aquelas da proteção da zona costeira. Hoje, porém, o que deveras faz a diferença relativamente à fase industrial é não apenas o diverso nível de conhecimento acerca da importância das questões ambientais (PINDER, 2002, p. 195-196), mas, sobretudo, *o diverso tratamento jurídico a que é submetida a questão.*

As considerações tecidas a seguir, abstraindo a questão da competência, se federal ou estadual, seja para o licenciamento ambiental do porto em si, seja para o licenciamento ambiental de empreendimentos singulares localizados no âmbito do porto organizado, têm em vista o licenciamento do porto como tal. Partem elas de uma experiência concreta – a do Porto de Rio Grande-RS – em que convivem o licenciamento federal, das atividades de gestão e operação portuárias realizadas na área do correspondente porto organizado, e o licenciamento estadual, dos empreendimentos singulares (terminais portuários e estabelecimentos industriais)

levados a efeito, seja no perímetro portuário, seja no retroportuário, onde é localizado o distrito industrial daquele município⁴.

Tais considerações têm em vista a solução prática de problemas que surgem em pelo menos duas esferas: aqueles suscitados pela referida sobreposição de competências e aqueles suscitados pela convivência – ainda que se trate de um único órgão licenciador – entre dois níveis diversos de decisão: o do *plano* de desenvolvimento e zoneamento portuário (PDZ) e o dos *projetos* de empreendimentos específicos.

Embora tomando como ponto de partida o caso de um porto já instalado⁵, a presente reflexão é de especial interesse também para o planejamento de novos espaços portuários, uma vez que não apenas alerta para a importância, como oferece os instrumentos necessários à oportuna consideração dos aspectos socioambientais atinentes à localização de novos portos, aplicando-se, por isso, ainda, ao plano geral de outorgas (PGO)⁶.

Seu pressuposto consiste na distinção entre plano (PGO, PDZ) e projeto (empreendimento singular): diferentes níveis de decisão,

4 Experiência objeto da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a Subseção Judiciária de Rio Grande sob o n. 2006.71.01.005224-6, cuja petição inicial foi elaborada pela autora.

5 Rio Grande situa-se às margens do estuário da Lagoa dos Patos, no local onde foi fundado pelos portugueses, em 1737, o forte Jesus-Maria-José. A conclusão da dragagem e construção de seu primeiro porto (hoje “Porto Velho”) remonta a 1823, ao qual se seguiu um segundo (“Porto Novo”), associado à fixação da barra de acesso, em 1915, e um terceiro (“Superporto”), acompanhado de um distrito industrial, na década de 1970. Sobre a influência do porto na industrialização e urbanização do município, v. MARTINS, 2006.

6 Em que pese a identificação de unidades de conservação ambiental, geoparques e corredores ecológicos, assim como de terras indígenas, tenha sido incluída entre os “Subsídios técnicos para identificação de áreas destinadas à instalação de portos organizados ou autorização de terminais de uso privativo em apoio ao Plano Geral de Outorgas” (ANTAQ/CENTRAN, 2009), a exclusão de tais áreas não é suficiente para assegurar a seleção de localizações com menor risco ambiental.

aos quais correspondem diferentes níveis de informação e certeza, a exigir instrumentos de avaliação adequados a cada qual. Assim como tais níveis de decisão devem articular-se entre si, focando-se sucessivamente do nível mais abstrato em direção ao mais concreto, também seus correspondentes instrumentos de avaliação ambiental devem apresentar uma continuidade, uma *seqüência em cascata*, desde a avaliação dos impactos que ocorrem nos âmbitos de decisão que antecedem a concepção e a avaliação de projetos de empreendimentos singulares até a avaliação dos impactos de tais projetos, individualmente tomados⁷.

Uma reflexão que se desenvolve a partir do delineamento da articulação jurídica entre os instrumentos de controle ambiental de tais atividades e aqueles voltados à concessão, permissão e/ou autorização de uso e ocupação da área portuária – uma articulação que, como se verá, não se satisfaz com a aplicação isolada, seja das diretrizes para a elaboração do PGO, previstas no art. 44 do Decreto n. 6.620/2008⁸, seja do disposto no art. 5º da Lei n. 8.630/1993⁹.

7 V., a propósito, PARTIDÁRIO, 2001, p. 8 e 9.

8 “Art. 44. O plano geral de outorgas será elaborado pela ANTAQ e aprovado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, obedecendo às seguintes diretrizes e políticas:

I – otimização da estrutura portuária nacional, com vistas à viabilização de políticas de desenvolvimento, especialmente as de comércio exterior e industriais;

II – expansão da oferta de serviços portuários, baseada na eficiência de escala da exploração das atividades e redução dos custos unitários;

III – atendimento à demanda por serviços portuários, inclusive a futura, em conformidade com estudos econômicos que integrarão o plano geral de outorgas;

IV – adequada prestação dos serviços portuários, segundo os parâmetros normativos e regulatórios;

V – integração entre os distintos modais, priorizando o transporte marítimo, quando possível; e

VI – expansão e ampliação das instalações portuárias existentes e a localização dos novos portos, tendo em vista a eficiência econômica”.

9 “Art. 5º O interessado na construção e exploração de instalação portuária dentro dos limites da área do porto organizado deve requerer à Administração do Porto a abertura da respectiva licitação” – requerimento que, não raro importando inclu-

2 Da obrigatoria consideração dos impactos socioambientais do objeto da licitação da instalação portuária *previamente* à abertura do certame

“Porto organizado”, consoante define o art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.630/1993, consiste naquele

construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou

sive alteração no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário, leva à abertura de procedimento licitatório, restando a questão socioambiental postergada até que o licitante vencedor submeta a atividade proposta a licenciamento ambiental.

Note-se que, segundo reconhece o próprio Ministério do Meio Ambiente, “no desenvolvimento da prática de avaliação de impacto ambiental, decorrente da aplicação da Resolução Conama 001/86, tem sido crescente a percepção, por parte dos diversos grupos de interesse, da necessidade de se incorporar novas ferramentas ao processo de licenciamento ambiental, interferir nos planos e programas geradores dos projetos de infra-estrutura e avaliar os impactos cumulativos deles decorrentes”. De acordo com aquele ministério, as principais ponderações feitas neste sentido são as de que, “na etapa de formulação das políticas públicas e dos programas de ação, alguns de seus impactos já podem ser identificados e, portanto, evitados; a componente ambiental não tem sido considerada nas tomadas de decisão que levam à concretização desses projetos; a análise individual dos projetos dificulta a identificação e a avaliação de impactos cumulativos decorrentes da implantação de vários empreendimentos numa mesma região; e os projetos de grande impacto ambiental apresentam, via de regra, baixa consistência nas justificativas técnicas, políticas, institucionais e legais em termos das alternativas selecionadas” (MMA/SQA/PROGESTÃO, 2002, p. 43).

Na esteira das observações feitas pelo MMA quanto à vivência prática brasileira em termos de avaliação de impacto ambiental, anota Sandra Dias Costa (2005, p. 61) – a partir de sua experiência na avaliação dos Estudos de Impacto Ambiental exigidos no processo de licenciamento ambiental de alguns dos projetos atinentes ao Porto de Santos-SP, consistentes em empreendimentos de grande porte e potencialmente poluidores –, que as questões socioambientais têm sido relegadas a segundo plano na definição das áreas pretendidas para sua implantação, ao que se soma o fato de que seu licenciamento ambiental tem sido conduzido sem a devida consideração dos impactos cumulativos e sinérgicos sobre o ambiente e sobre a qualidade de vida da população residente, tudo isso não obstante a situação crítica de degradação ambiental existente na região do estuário de Santos e São Vicente decorrer dos efeitos cumulativos e sinérgicos da emissão de poluentes efetuada por um grande número de indústrias, terminais portuários e aglomerados urbanos sobre o mesmo ambiente.

explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária.

Já a “área do porto organizado” é aquela

compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e *piers* de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto [...],

dentro da qual podem haver “instalações portuárias de uso privativo” (incisos IV e V do mesmo dispositivo legal).

Compete à Administração do porto organizado, regulada no Capítulo VI da Lei n. 8.630/1993, a teor do disposto no art. 30, § 1º, inciso X, a aprovação do plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, competência do Conselho de Autoridade Portuária, ao qual também incumbe, a teor do inciso XII do mesmo dispositivo legal, “assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente”.

Cabe à Administração do porto organizado, ainda, “o arrendamento, [...] de terrenos e instalações portuárias localizadas dentro da área do porto, para utilização não afeta às operações portuárias” (art. 34 da Lei n. 8.630/1993), cumprindo ao interessado na construção e exploração de instalação portuária, dentro dos limites da área do porto organizado, consoante dispõe o art. 5º da mesma lei, requerer à Administração do porto a abertura da respectiva licitação.

De acordo com o § 1º do art. 4º do mesmo diploma legal, ainda, a celebração do contrato de arrendamento e a autorização para terminal de uso privativo devem ser *precedidas* “de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA)”.

O RIMA consiste no conjunto de conclusões do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que, consoante determina o art. 9º da Resolução CONAMA n. 001/1986,

deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão, traduzindo suas informações em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Trata-se o EIA/RIMA de documento público cujo objetivo é ministrar à Administração Pública uma base séria de informação, de modo a possibilitar que esta pese os interesses em jogo quando da tomada de decisão quanto à possibilidade de concretização de determinado projeto (CHAMBAULT apud MACHADO, 1996, p. 141), evitando, assim, que uma obra ou atividade, justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, revele-se posteriormente nefasta ou catastrófica para o meio ambiente (MILARÉ, 1993, p. 12) e, por consequência, para a sociedade.

Considerando que o meio ambiente é reputado pela Constituição Federal como bem de uso comum do povo, este é o seu titular e tem legítimo interesse em participar das decisões que o envolvam, de modo que a Administração Pública não é a única destinatária do EIA/RIMA, pois, em consonância com o disposto no art. 225, § 1º, inciso IV, *in fine*, da Constituição, que obriga expressamente a publicidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, este deve ser submetido à audiência pública, estabelecendo-se, assim, no regime jurídico ambiental pátrio, constitucional e infraconstitucional, a presunção *juris et de jure* de que o EIA é instrumento de defesa da coletividade (BENJAMIN, 1993b, p. 83).

A elaboração de EIA/RIMA é obrigatória para as atividades e os empreendimentos exemplificativamente relacionados no art. 2º da Resolução Conama n. 001/1986, entre os quais se encontram, no inciso III, os terminais portuários e, no inciso XII, os complexos e as unidades industriais.

Consoante, aliás, teve oportunidade de se manifestar a respeito o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a construção de terminal portuário consiste em ampliação de porto e, portanto, em atividade explicitamente mencionada pela referida resolução, “regida pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual a Administração deve, e não simplesmente pode, determinar a elaboração do EIA”¹⁰.

Como documento destinado à aferição da viabilidade socioambiental do empreendimento e/ou atividade proposta, a aprovação do EIA/RIMA consiste na emissão da licença prévia para o empreendimento e/ou atividade em questão, atestando, assim, a sua viabilidade socioambiental.

Tal conclusão é explicitamente referendada pelo disposto no art. 29, incisos II e IV, c/c seu § 1º, inciso III, do Decreto n. 6.620/2008, segundo o qual o arrendamento de instalação portuária operacional, devendo observar o disposto nas Leis ns. 8.666/1993 e 8.987/1995, será precedido da elaboração de estudos de viabilidade e de avaliação do empreendimento, não apenas em termos técnicos e econômico-financeiros, mas que compreendam, ainda, a sua viabilidade ambiental, “expressa no correspondente *licenciamento prévio* pela autoridade competente em meio ambiente” [g.n.].

10 Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 6ª Turma, Agravo de Instrumento n. 2000.01.00.019713-1-PA, rel. des. fed. Maria do Carmo Cardoso, un., j. em 29.9.2003. In: *DJU* de 10 nov. 2003 e *Revista de Direito Ambiental*, v. 36, p. 265-272, out-dez. 2004 [g.n.].

Estabelece o art. 124 da Lei n. 8.666/1993 que devem ser aplicados às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos aqueles dispositivos do mesmo diploma legal que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto¹¹.

Resulta aplicável, por conseguinte, às concessões e permissões de uso de instalações portuárias toda a principiologia que rege as licitações em geral, até mesmo por força de disposição expressa, contida no *caput* do art. 18 da Lei n. 8.987/1995, dispositivo este que, ao regular o conteúdo do edital das licitações que tenham por objeto concessão ou permissão de serviço público, estabelece em seu inciso XV que, “nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública”, aquele documento deverá

11 Lembre-se que as concessões e permissões de serviço público encontram assento constitucional no art. 175 da Constituição Federal, dispositivo inserto no título dedicado à Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente no capítulo atinente aos princípios gerais da atividade econômica, cujo art. 170, inciso VI, inclui a defesa do meio ambiente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica. Impondo sua *sustentabilidade*, tanto econômica como ecológica, pois os recursos naturais são esgotáveis (DERANI, 1997, p. 238 e 128), o princípio da defesa do meio ambiente foi, assim, expressamente incluído pelo constituinte pátrio entre os *princípios constitucionais impositivos* que conformam a ordem econômica, ou seja, entre aqueles princípios *normativos, retrizes e operantes* que todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, seja em atividades interpretativas, seja em atos inequivocamente conformadores, tais como o são as leis e os atos normativos (v. CANOTILHO, 1995, p. 173). Considerando, ademais, que, além de objetivo, em si, consiste tal princípio em instrumento necessário e indispensável para a realização do fim dessa ordem, que é o de assegurar a todos existência digna, porquanto de acordo com o art. 225, *caput*, da Constituição Federal, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (GRAU, 1991, p. 255-256), a conclusão que se impõe, em consonância com o disposto no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, c/c os arts. 30, § 1º, inciso XII, e 33, § 1º, inciso VII, da Lei n. 8.630/1993, é a de que a função social, que justifica e legitima o exercício da atividade econômica, implica o cumprimento, por seu titular, também do dever de proteção ao meio ambiente, porquanto entender a atividade econômica como função significa condicionar o seu exercício (poder) a uma finalidade (dever). E não apenas isso: é o dever que determina e legitima o poder, justificando-se este apenas na medida da necessidade daquele (v., a respeito, GRAU, 1991, p. 243 e ss., e BENJAMIN, 1993b, p. 30).

apresentar “os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização [...]”.

Importa destacar, a propósito, o relevo que as considerações de ordem ambiental, em sede de antecedência, assumem na Lei de Licitações. Tanto é assim que, em seu art. 12, o *impacto ambiental* é um dos requisitos a serem considerados nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, as quais, a teor do disposto em seu art. 7º, § 2º, inciso I, somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente, a implicar, por conseguinte, a obrigatória consideração da variável ambiental em sua elaboração e aprovação, tudo com anterioridade à abertura da licitação, porquanto o art. 6º da mesma lei define “Projeto Básico”, em seu inciso IX, como o

conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o *adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento*, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...] [g.n.].

O cotejo do disposto nos citados arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, com as normas contidas no art. 225, *caput* e § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, c/c a Lei n. 6.938/1981 e a Resolução CONAMA n. 001/1986, revela que somente o Estudo de Impacto Ambiental que as atenda, devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente, mediante emissão de licença prévia, é apto a fornecer os dados necessários a assegurar o adequado tratamento dos impactos ambientais da obra, a ser contemplado no projeto básico a ser licitado, de modo que, em se tratando de execução de obra pública, inviável a abertura de licitação sem prévia submissão de seu objeto à apreciação do órgão ambiental competente.

No caso das concessões e/ou permissões de uso e/ou ocupação de área e/ou instalação portuária, as obras a elas relacionadas não se incluem no objeto da licitação, a exigir solução distinta, mas não estranha à principiologia que orienta todo o regime licitatório pátrio e que, como visto, é expressamente consagrada pela própria Lei dos Portos. O fato de tais concessões e/ou permissões não incluírem a execução de obra pública não significa, portanto, que a verificação de sua viabilidade socioambiental se restrinja a licenciamento ambiental posterior à própria licitação, no qual sejam elas individual e independentemente consideradas.

As normas ambientalmente protetivas consignadas na Lei de Licitações e na própria Lei dos Portos, em consonância com o disposto na Constituição Federal, impõem a obrigatória consideração da viabilidade socioambiental de seu objeto *antes da abertura do certame*.

A própria abertura da licitação, portanto, não pode prescindir de um prévio exame acerca da viabilidade socioambiental de seu objeto. Em se tratando de licitação, tendo por objeto o uso e/ou a ocupação de área e/ou instalação portuária, referido exame há de se dar no bojo da própria licença ambiental da área do porto organizado, a qual deve contemplar *proativamente* o correspondente plano de zoneamento e, pois, a *fonte* dos projetos de atividades e/ou empreendimentos que, em seu conjunto, produzem impactos cumulativos e regionais que escapam a sua avaliação individualizada.

Isso porque, tendo em vista os impactos cumulativos e sinérgicos resultantes do conjunto de atividades já desenvolvidas na área do porto organizado, aos quais acrescem – cumulativa e sinérgicamente – aqueles decorrentes dos novos projetos, a consideração da viabilidade socioambiental do objeto das concessões/permisões de uso e ocupação haverá de se dar não apenas pontualmente, em

observância ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei n. 8.630/1993, mas, sobretudo, de modo apto a abarcar o conjunto daqueles impactos *em sua fonte*: o plano de desenvolvimento e zoneamento portuário.

A interpretação sistemática do regramento do EIA/RIMA no âmbito da Lei de Licitações e da Lei dos Portos, a qual confere especial relevo à sua aprovação, na medida em que, no dispositivo citado, reputa-a *condição* para a celebração do contrato de arrendamento de instalação portuária e para a autorização para terminal de uso privativo, leva, ainda, à conclusão de que tal aprovação – e, pois, a emissão de licença prévia para o empreendimento e/ou atividade objeto do arrendamento – consiste em *condição suspensiva* de tal contrato e autorização, nos termos em que a define o Código Civil em seu art. 125¹².

Tem-se, pois, em suma, o controle ambiental do plano de desenvolvimento e zoneamento portuário – mediante avaliação, pelo órgão ambiental licenciador do porto organizado, dos impactos sinérgicos e cumulativos de *todos* os empreendimentos e atividades, incluindo, por óbvio, as industriais, não apenas das já desenvolvidas em seu perímetro, mas também, em sede de antecedência, daquelas ainda em fase de *planejamento* – como condição inicial para sua concretização prática, por meio de arrendamentos e/ou permissões de uso e/ou ocupação de áreas e/ou instalações portuárias, devendo sua incorporação à licença de operação do porto organizado e a manifestação pontual do órgão ambiental acerca de cada *projeto* de empreendimento/atividade anteceder a abertura das correspondentes licitações.

Já a emissão de licença prévia, em processo de licenciamento ambiental em que seja exigível a elaboração de EIA/RIMA, é *con-*

12 “Art. 125. Subordinando-se a eficácia do negócio jurídico à condição suspensiva, enquanto esta não se verificar, não se terá adquirido o direito, a que ele visa”.

dição suspensiva para a celebração do contrato de arrendamento e a formalização da autorização/permissão de uso e/ou ocupação de área e/ou instalação portuária.

Como dito, está-se, aqui, perante diferentes níveis de decisão, aos quais correspondem diferentes níveis de informação e certeza, a exigir instrumentos de avaliação adequados a cada qual, mas *articulados* entre si.

O *plano* de desenvolvimento e zoneamento portuário insere-se num âmbito de decisão que, consoante referido, antecede a concepção e a avaliação dos *projetos* de empreendimentos. Como fator indutor de sua concretização, porém, possui impactos socioambientais próprios, com níveis de informação e certeza também próprios – e por certo diversos daqueles do projeto concreto –, os quais não podem deixar de ser considerados, tanto em momento *oportuno* como mediante instrumento de avaliação *adequado* à sua natureza.

Será precisamente o resguardo à *oportunidade* do momento em que procedida tal avaliação – em sede de *antecedência* relativamente aos projetos concretos – o que assegurará a efetiva consideração (e, pois, a prevenção e/ou minoração) dos impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes da implantação de projetos que, se relegados unicamente a uma avaliação individual, de forma independente uns dos outros, não serão adequadamente considerados e, pois, prevenidos e/ou minorados.

A oportunidade dessa avaliação coincide com a elaboração do plano de desenvolvimento e zoneamento portuário, cujas conclusões a ele devem ser incorporadas e devem refletir nos projetos concretos por ele assim induzidos, num “processo sequencial de entendimento e avaliação das consequências ambientais de sua implementação”, que acaba por facilitar a avaliação individual dos empreendimentos

concretos, como resultado que são, estes, dos planos que lhes deram origem (MMA/SQA/PROGESTÃO, 2002, p. 10-11).

Em conclusão que será reforçada a seguir, portanto, há, primeiro, que submeter o correspondente plano de desenvolvimento e zoneamento portuário a processo de avaliação contínua, pelo órgão ambiental licenciador, dos impactos sinérgicos e cumulativos de *todos* os empreendimentos e atividades, inclusive industriais, tanto das que já se encontrem em operação como daquelas ainda somente *planejadas*, cujas proposições devem ser sucessivamente não apenas incorporadas à correspondente licença ambiental, como ainda devem nortear a adequação do próprio PDZ.

3 Uma interpretação sistemática das competências administrativas portuária e ambiental

Considerando que os arrendamentos de áreas e/ou instalações portuárias devem-se dar em consonância com o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, importa trazer à luz, neste passo, o instituto do zoneamento, instrumento com o qual se preocupou o legislador pátrio em dotar expressamente a gestão portuária em sua feição de *gestão territorial* da área do porto organizado.

Consoante refere José Afonso da Silva (1997, p. 181, grifos do autor), “o *zoneamento* é um instrumento jurídico de *ordenação do uso e ocupação do solo*”. No âmbito portuário, tem tal instrumento em vista a ordenação e o planejamento do uso e da ocupação da área do porto organizado, atentos ambos ao desenvolvimento portuário e ao cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente, daí falar-se em plano de desenvolvimento e zoneamento do porto.

Em termos de planejamento, pois, desenvolvimento e zoneamento portuários constituem uma *unidade*.

Se o desenvolvimento portuário tem, predominantemente, um cunho econômico, não se pode esquecer a já mencionada inclusão do princípio da defesa do meio ambiente entre os princípios constitucionais impositivos que conformam a ordem econômica, a impor, na esteira do que já previa, antes do advento da Constituição de 1988, a Lei n. 6.938/1981 como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente: a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. E é na conciliação desses dois valores que assoma a noção de desenvolvimento sustentável, a determinar, de forma juridicamente cogente, a sujeição do desenvolvimento econômico aos limites de cunho ambiental.

Se, no âmbito portuário, desenvolvimento e zoneamento constituem uma unidade, na medida em que este último volta-se para aquele, *também o zoneamento do uso e da ocupação da área portuária há de observar os limites de cunho ambiental.*

Para tanto, os impactos ambientais decorrentes do desenvolvimento devem ser tomados em consideração *antes* que este seja autorizado a prosseguir, prevenindo-se tais impactos já em sua *fonte*, ao exigir que as questões ambientais sejam consideradas como parte dos procedimentos de autorização do projeto, o que vai além da simples consideração acerca da atribuição do uso da terra (HUGHES et al., 2002, p. 206–207).

Nisso, aliás, é expressa a própria Lei dos Portos, quando confere ao Conselho de Autoridade Portuária, paralelamente à competência para aprovar tal plano, aquela para “*assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente*” e, à Administração do Porto, a competência para “*fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança*”

e respeito ao meio ambiente” (Lei n. 8.630/1993, arts. 30, § 1º, inciso XII, e 33, § 1º, inciso VII, respectivamente) [g.n.].

O potencial poluidor da atividade portuária torna os portos sujeitos a licenciamento ambiental. E, para tal fim, a atividade portuária há de ser compreendida não apenas em sua globalidade presente, mas também em termos *prospectivos*, a abranger, por isso, o próprio plano de desenvolvimento e zoneamento portuário.

Assoma, nesse passo, o caráter próprio da licença ambiental como instrumento de *gestão* ambientalmente orientado, o qual lhe é conferido precisamente pela ideia de utilização sustentável dos recursos naturais.

Embora a ideia de gestão remeta ao *presente*, o planejamento deve estar nela necessariamente contido, pois é ele que estrutura as diretrizes a serem seguidas pelos planos de ação e pela própria gestão, de modo que esta consiste na *prática do planejamento*, cabendo-lhe fornecer a retroalimentação para que este, em momento subsequente, possa adequar as suas diretrizes à nova realidade do sistema. Planejamento e gestão, por conseguinte, não apenas são complementares, como devem promover, a partir de sua articulação, a conciliação entre o desenvolvimento e a manutenção do equilíbrio ecológico (ATTANASIO JÚNIOR; ATTANASIO, 2006, p. 206, nota 1 – reportando-se a M. L. Souza e a M. P. Souza), de modo que a ideia de gestão implica conhecimento, planejamento, normatização, licenciamento (mediante avaliação do impacto ambiental) e fiscalização, devendo, ainda, preferencialmente, contar com a participação pública¹³.

13 Benjamin (1993b, p. 54) ressalta dois aspectos básicos da *função ambiental administrativa*: o exercício integrado por todos os órgãos da Administração Pública e a participação do cidadão no processo decisório ambiental. Note-se que o *Princípio 10* da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento incumbe

Considerando que esses diversos aspectos da gestão ambiental se integram num conjunto que se retroalimenta, imprescindível que se sujeitem a uma *coordenação unitária*, a cargo de órgão especializado, ontologicamente voltado à proteção do ambiente, dada a complexidade da matéria ambiental e os inevitáveis prejuízos ao meio ambiente que decorreriam de visões setoriais.

Concebida, assim, a licença ambiental como fórmula de controle da atividade econômica em favor do ambiente, não é uma mera formalidade a ser cumprida pelo administrador, pois tem uma *ratio* dirigida a um resultado (BENJAMIN, 1993a, p. 103).

No caso dos portos, encontra-se em causa a utilização sustentável do escasso recurso espacial, em geral localizado em área de alta vulnerabilidade ambiental.

Convergência, pois, na licença ambiental do porto, os institutos do zoneamento portuário, previsto no art. 30, § 1º, inciso X, da Lei n. 8.630/1993, e do zoneamento ambiental, previsto no art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938/1981, de modo que o zoneamento portuário há de observar os limites ambientalmente estabelecidos para o uso e a ocupação da área do porto organizado no licenciamento ambiental deste. Noutras palavras, como o uso e a ocupação da área do porto organizado possuem implicações ambientais, dado o potencial poluidor ínsito às atividades nela desenvolvidas, não se podem furta o plano de zoneamento portuário e suas alterações aos controles de natureza ambiental a que sujeitas tais atividades.

O porto consiste em espaço que agrega uma ordem complexa de relações, polarizadas por uma finalidade: a circulação e distribuição de bens. Do ponto de vista estrito do atendimento à sua finalidade econômico-social, essa ordem de relações presente em

os Estados de estimular a conscientização e a participação popular no trato das questões ambientais.

toda praça portuária se estabelece no âmbito da comunidade portuária, a qual é integrada por entes públicos e privados e cuja essência é a cooperação.

Ainda que cada empresa defenda interesses próprios, às vezes contraditórios em relação aos das outras, todas têm interesse em fazer com que a praça atraia mais tráfego, e cooperar entre si visa, claramente, a que cada uma possa aportar um máximo de ganho aos fluxos, que não conseguiria atrair sozinha, interesse este compartilhado pelos órgãos públicos vinculados à comunidade portuária (BOUDOUIN, 1999, p. 34).

A atuação da administração portuária, por sua vez, na esteira das mudanças introduzidas pela Lei n. 8.630/1993, passou a ser concebida como uma parceria, não apenas com os diversos integrantes privados da comunidade portuária, mas também com as várias autoridades constituídas, pois, fortalecendo-a e enfatizando seu caráter público ao afastá-la da prestação direta de serviços portuários, esse diploma legal determinou-lhe que assumisse uma nova missão: a de se voltar para a gestão da atividade, contexto no qual lhe cabe a sua promoção, fiscalização, gestão comercial (PORTO, 1999, p. 232-234), bem como a preservação do meio ambiente.

A cooperação, assim, é da essência do porto e produz uma sinergia que não adviria das partes tomadas isoladamente, mas somente de seu conjunto e, mais propriamente, do conjunto de suas relações, ou seja, do sistema que formam. Público e privado, assim, somam-se numa ordem de cooperação, cuja sinergia apta a captar fluxos internacionais de mercadorias é produto da totalidade do sistema portuário.

Embora, por conseguinte, a correta compreensão das relações que se estabelecem nesse âmbito exige se tenha em vista que todos esses vínculos e situações jurídicas singulares se correlacionam e se

completam reciprocamente, nos termos adequados a, na sua totalidade, proporcionar a satisfação da utilidade econômico-social servida pelo porto, que os polariza e atrai, as relações existentes no âmbito portuário, no entanto, não se esgotam naquelas firmadas no círculo estrito da comunidade portuária, pois o porto não é um ente abstrato e isolado relativamente a seus circunstantes e ao meio ambiente que todos integram¹⁴.

A teorização acerca das externalidades permitiu a constatação da capacidade de o sujeito econômico agir sobre o ambiente, seja gerando-lhe benefícios, seja gerando-lhe perdas, os quais serão concedidos ou impostos, respectivamente, a pessoas que se situam fora da relação econômica fundamental considerada¹⁵.

Ao contrário do que previam os liberais clássicos, portanto, a perseguição de interesses individuais não conduz apenas ao aumento dos benefícios públicos – externalidades positivas –, mas também, tragicamente, do ponto de vista ambiental, à destruição da base comum de manutenção da vida (DERANI, 1997, p. 108), de modo que a ausência de limitações ao uso privado dos recursos naturais e a irresponsabilidade pela degradação desses recursos conduzem a um desencontro radical entre o interesse próprio de cada ente e o interesse geral da sociedade (ARAGÃO, 1997, p. 34 – citando H. E. Daly).

Uma compreensão adequada do sistema portuário exige, pois, além da perspectiva de totalidade sobre as relações estabelecidas no âmbito da comunidade portuária *stricto sensu*, a apreensão

14 Sobre o tema, v. BECKER, 2005, p. 70 e ss.

15 O conceito de externalidade data de 1890 (Alfred Marshall), tendo sido estudado em 1920 por Arthur Pigou e criticado mais tarde, em 1960, por Roland Coase. V., a respeito, por exemplo, ARAGÃO, 1997, p. 31 e ss.

das relações que o produto de suas interações apresenta com o resto da sociedade¹⁶.

Assim, se o Conselho de Autoridade Portuária reflete, em sua composição, definida no art. 31 da Lei n. 8.630/1993, a comunidade portuária *stricto sensu*, nele representada em quatro blocos (bloco do poder público, bloco dos operadores portuários, bloco da classe dos trabalhadores portuários e bloco dos usuários dos serviços portuários¹⁷), é certo que o plano de desenvolvimento e zoneamento portuário que lhe compete aprovar, dadas as suas potenciais consequências para o ambiente que *todos* compõem e a cuja integridade *todos* têm direito constitucionalmente assegurado, não consiste em matéria de interesse restrito à conveniência e à oportunidade da comunidade portuária *stricto sensu* que nele encontra assento.

16 Nesse sentido, Lorenzetti (1995, p. 188), ao tratar da ampliação do paradigma tradicional do Direito Privado.

17 “Art. 31. O Conselho de Autoridade Portuária será constituído pelos seguintes blocos de membros titulares e respectivos suplentes:

I – bloco do poder público, sendo:

- a) um representante do Governo Federal, que será o Presidente do Conselho;
- b) um representante do Estado onde se localiza o porto;
- c) um representante dos Municípios onde se localiza o porto ou os portos organizados abrangidos pela concessão;

II – bloco dos operadores portuários, sendo:

- a) um representante da Administração do Porto;
- b) um representante dos armadores;
- c) um representante dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto;
- d) um representante dos demais operadores portuários;

III – bloco da classe dos trabalhadores portuários, sendo:

- a) dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos;
- b) dois representantes dos demais trabalhadores portuários;

IV – bloco dos usuários dos serviços portuários e afins, sendo:

- a) dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias;
- b) dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias;
- c) um representante dos terminais retroportuários; [...]”.

Se desde há muito as externalidades negativas decorrentes das atividades desenvolvidas no perímetro portuário afetam – e significativamente – o direito de todos a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, não há juridicamente como furtar aquele que é precisamente o plano de desenvolvimento e ordenamento de seu uso e ocupação a controle ambiental, a cargo, este, de órgão competente, integrante do SISNAMA e, pois, ontologicamente voltado à proteção e à melhoria do meio ambiente.

Em suma, tem-se que o órgão ambiental deve incorporar, na licença outorgada ao porto, *diretrizes* tendentes a regular, do ponto de vista ambiental, o uso e a ocupação da área do porto organizado, não se devendo conformar com a adoção de um enfoque de fato consumado diante do zoneamento meramente funcionalista levado a efeito pela autoridade portuária.

Diretrizes, essas, cuja efetividade preventiva depende de que sejam observadas quando da concepção, elaboração e revisão do PDZ ao longo do tempo. Diretrizes socioambientais focadas, por conseguinte, sobre o planejamento e, por isso, associadas ao processo decisório sobre o uso e a ocupação das áreas portuárias e retroportuárias, indicativas das atividades que podem e das que não podem ser realizadas e dos locais mais restritivos e dos mais favoráveis à realização daquelas possíveis.

Note-se que uma interpretação constitucionalmente orientada da mencionada Lei n. 8.630/1993 torna evidente a obrigatoriedade de que seja conferida *efetividade ambiental* ao referido plano, porquanto apenas a determinação prévia das vocações e suscetibilidades naturais dos fatores ambientais em função da capacidade de suporte do meio possibilita tomadas de decisão adequadas à viabilidade ambiental dos usos e das ocupações nele definidos.

Antes de concretizar o *plano* em *projetos* específicos, por conseguinte, é preciso determinar a capacidade do ambiente de acomodar, assimilar e incorporar tal conjunto de atividades antrópicas, sem que suas funções naturais sejam fundamentalmente alteradas em termos de produtividade primária propiciada pela biodiversidade e, assim, proporcionar padrões de qualidade de vida aceitáveis às populações que nele habitam¹⁸.

É preciso, ainda, antes de concretizar o *plano* em *projetos* específicos, considerar a cumulatividade e a sinergia dos impactos, uma vez que a associação de várias intervenções, simultâneas ou sucessivas num mesmo local, pode agravar ou mesmo gerar problemas socioambientais que, de outro modo, não ocorreriam (MPF/4^a CCR, 2004, p. 34).

4 Da obrigatória sujeição do PDZ a controle ambiental apto à oportuna consideração da magnitude e importância dos efeitos socioambientais cumulativos e sinérgicos dos impactos decorrentes de vários projetos e ações numa mesma área

Se a expansão portuária mundial caracterizou-se, a partir da 2^a Guerra Mundial, pela soldagem entre a atividade de cais e a primeira transformação industrial, a qual foi e é fonte de significativo comprometimento da qualidade ambiental e, por décadas, foi objeto de escassa (quando não de nenhuma) consideração (SORIANI, 2002, p. 49), hoje, não apenas os novos conhecimentos acerca da complexa dinâmica ecológica costeira, mas, sobretudo, os novos princípios conformadores da ordem econômica determinam encaminhamento diverso a essa questão, não mais restrita à

18 Definição de M. P. Souza (apud ATTANASIO JÚNIOR; ATTANASIO, 2006, p. 211 – nota 4) para “capacidade de suporte do meio”.

conveniência político-econômico-administrativa da autoridade portuária, mas sujeita, *cogentemente*, a considerações de ordem ambiental e ao devido processo legal também nessa esfera.

Sujeita a controle ambiental, por força do disposto na Lei n. 6.938/1981 (art. 10), a gestão portuária deve ser vista, também para esse fim, em sua integralidade, ou seja, não apenas como gestão da atividade portuária *stricto sensu* de cais, mas precisamente na soldagem desta com aquelas atividades industriais que se situam no *waterfront* exatamente para tirarem proveito das facilidades que lhes proporciona a proximidade do cais e, não raro, a própria disponibilidade de um terminal portuário privativo.

Por conseguinte, a competência do Conselho de Autoridade Portuária, prevista no art. 30, § 1º, inciso X, da Lei n. 8.630/1993, para “aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto”, não pode ser vista de forma isolada do restante do ordenamento jurídico, tampouco podem sê-lo as normas que regem o arrendamento, a particulares, de terrenos e instalações localizados na área do porto organizado. Tanto é assim que o inciso XII do mencionado dispositivo legal atribui ao mesmo conselho o poder-dever de “assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente” e o § 1º de seu art. 4º é expresso ao exigir a demonstração, *na via própria*, da viabilidade socioambiental do objeto do arrendamento.

Nesse passo, resulta evidente que a aprovação, pelo Conselho de Autoridade Portuária, do plano de desenvolvimento e zoneamento do porto e de suas alterações, deve ser *antecedida de manifestação, tecnicamente fundada, do órgão ambiental licenciador do porto*. Faz-se necessária sua manifestação prévia para que haja, efetivamente, gestão ambiental do porto.

Caso contrário, o que se verificará será apenas um *zoneamento funcionalista* do uso e da ocupação da área do porto organizado que, por ser dissociado do controle ambiental, apenas legitima usos já consolidados e tem como consequência o aumento da degradação ambiental (ATTANASIO JÚNIOR; ATTANASIO, 2006, p. 206), tudo em flagrante dissonância com o ordenamento jurídico pátrio.

Sem o controle, pelo órgão ambiental, no âmbito do licenciamento ambiental da área do porto organizado, de seu plano de desenvolvimento e zoneamento, não há de se falar em *gestão ambiental* de tal área. Sem tal controle, perde mesmo um de seus principais objetos aquela licença, uma vez que, como referido inicialmente, a atividade industrial desenvolvida no *waterfront* constitui uma unidade indissociável com a própria atividade portuária, não havendo, por conseguinte, gestão desta sem concomitante gestão daquela e de todo o espaço compreendido pelo porto organizado.

Nota-se que o Decreto n. 5.300/2004, que regulamenta a Lei n. 7.661/1988, estabelece expressamente como objetivos da gestão da zona costeira, além da “promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira”, “a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC” (art. 6º, incisos I e III).

Já a aprovação da Agenda Ambiental Portuária, em 1998¹⁹, inaugurou uma fase de compromissos da atividade portuária com a gestão ambiental dos portos brasileiros, constituída por uma série de ações voltadas para adequá-la a diretrizes ambientais, entre as

19 Resolução da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) n. 006, de 2 de dezembro de 1998.

quais se destacam não apenas a promoção do controle ambiental da atividade portuária e a implementação de unidades de gerenciamento ambiental nos portos e de setores de gerenciamento ambiental nas instalações portuárias fora do porto organizado, mas, sobretudo, a *inserção das atividades portuárias no âmbito do gerenciamento costeiro*, de modo que os portos organizados deverão harmonizar os seus respectivos planos de desenvolvimento e zoneamento com o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em conjunto com as Secretarias de Meio Ambiente dos estados e municípios costeiros.

No mesmo sentido, destaca-se ainda que o Decreto n. 6.620/2008 dispõe

sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências,

além de definir, em seu art. 2º, inciso XIII, a Gestão Ambiental Portuária como o

conjunto de rotinas, procedimentos e ações administrativas que permite administrar as relações de atividades, operações, instalações, processos e obras portuárias com o meio ambiente que as abriga, em observância à legislação ambiental vigente

e estabelecer expressamente, como um dos objetivos das políticas para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários marítimos, a “promoção do desenvolvimento sustentável das atividades portuárias com o meio ambiente que as abriga” (art. 3º, VII) e, como diretriz geral aplicável ao setor portuário marítimo, entre outras, a “preservação ambiental em todas as instalações portuárias, públicas e privadas, *implantando ações de gestão*

ambiental portuária de forma a aperfeiçoar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos” (art. 7º, VI) [g.n.].

Ante o seu plano de desenvolvimento e zoneamento, deve o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental do porto organizado adotar uma atitude que permita incorporar os princípios de sustentabilidade na tomada de decisão acerca de seu conteúdo e, assim, dos projetos a partir dele concretamente passíveis de execução. Uma atitude, pois, que, *atenta* ao contexto ambiental em que inserida a área que lhe corresponde, venha a se materializar numa avaliação ambiental que *seja apta* à consideração da magnitude e importância dos efeitos socioambientais cumulativos e sinérgicos dos impactos decorrentes de vários projetos e ações numa mesma área, bem como à incorporação dos princípios de sustentabilidade socioambiental na tomada de decisões acerca de seu conteúdo e dos projetos a partir dele concretamente passíveis de execução. Uma avaliação ambiental, ademais, que *facilite* o encadeamento de ações ambientalmente estruturadas, *ofereça* um melhor contexto para a avaliação de efeitos cumulativos, *forneça* um mecanismo de seleção de ações para níveis subsequentes, nomeadamente em licenciamento ambiental de projetos específicos, bem como que *antecipe* impactos que podem ocorrer nesse nível concreto, melhorando e fortalecendo a avaliação dos seus impactos ambientais específicos²⁰, mas, sobretudo, *prevenindo-os*, tudo de modo a fazer com que tal plano assuma a feição de instrumento de *gestão* territorial *proativa*, ambientalmente orientada – como, aliás, deve ser, caso se o pretenda, conforme a principiologia constitucional que rege a matéria.

E, consoante antes já referido, a assunção de tal feição pelo plano de desenvolvimento e zoneamento da área do porto organi-

20 V., a propósito, PARTIDÁRIO, 2001, p. 24.

zado é *condição* tanto para a *abertura de licitação* para uso ou ocupação de suas instalações como para o *licenciamento ambiental* de quaisquer dos projetos nele previstos ou cuja inserção nele se pretenda.

Isso porque é necessário identificar a sustentabilidade, em todas as dimensões, das áreas para a implantação dos empreendimentos pretendidos em face das suas características e das condições ambientais existentes. E é fundamental que tal avaliação seja anterior tanto à licitação do uso de novas áreas como ao licenciamento de novos empreendimentos em seu perímetro, a fim de que se obtenha, em sede de antecedência, um diagnóstico atualizado da sua situação socioambiental, assim como a identificação das áreas que potencialmente possam ser ocupadas e por qual tipo de empreendimento, sob pena de se deixar agravar ainda mais a degradação ambiental da região (COSTA, 2005, p. 13 e 63).

A própria eficácia da licença ambiental do porto organizado como instrumento de controle ambiental exige, por conseguinte, a avaliação ambiental do seu plano de desenvolvimento e zoneamento, atenta ao contexto ambiental em que inserida a área que lhe corresponde, *previamente* ao início da concretização de novos projetos em seu perímetro. Paralelamente, para que tenham efetividade, os resultados de tal processo de avaliação devem ser contínua e obrigatoriamente incorporados à licença ambiental do porto e a eles adequadas todas as licenças ambientais já concedidas para atividades e/ou obras no perímetro portuário.

5 Conclusão

Trata-se, aqui, de compreender a licença ambiental do porto organizado como baliza para os licenciamentos singulares específicos, fornecendo-lhes continuamente *macrodiretrizes* e, assim, integrando materialmente todos os licenciamentos envolvidos: o do

porto e os dos empreendimentos singulares por ele atraídos. Uma questão que se insere na do planejamento contínuo do uso e da ocupação da área portuária.

Necessidade de critérios ambientais previamente definidos – por meio de um processo contínuo de avaliação ambiental nos moldes indicados *supra* – para nortear o uso e a ocupação da área do porto organizado derivada, a seu turno, da compreensão, de um lado, de que o porto não é uma mera linha de cais, mas sim um indutor de ocupação da zona portuária e retroportuária, e, de outro, de que apenas a determinação prévia das vocações e suscetibilidades naturais dos fatores ambientais em função da capacidade de suporte do meio possibilita tomadas de decisão adequadas à viabilidade socioambiental dos usos e das ocupações definidos no PDZ.

O que se observa na prática, contudo, é que o controle ambiental desse uso e dessa ocupação, quando se dá, ocorre unicamente *a posteriori*, depois que cada área já se encontra licitada e adjudicada, quando cada empreendedor submete o seu projeto, individualmente tomado, a licenciamento ambiental.

E, isso, exatamente porque, no que tange ao uso e à ocupação da área portuária e retroportuária, o que ainda se observa, na prática, é que as alterações sofridas pelo plano de desenvolvimento e zoneamento do porto organizado têm como pontos de partida solicitações feitas por interessados, que são examinadas pelo Conselho de Autoridade Portuária e, a partir de sua aprovação, *sem mais*, ou seja, observando apenas seus requerimentos físicos, técnicos e econômicos, são submetidas a procedimento licitatório, restando a submissão da atividade proposta a licenciamento ambiental a cargo do licitante vencedor, *único momento em que – já licitado e concedido/permitido o uso da instalação portuária – será aferida a sua viabilidade ambiental*.

Revela-se, em tal encaminhamento, a adoção de uma *perspectiva fragmentada e inversora da ordem legal de consideração de viabilidade* que, além de ferir o disposto na Lei dos Portos e na Lei de Licitações, reforça a indevida compreensão do instituto do licenciamento ambiental como uma mera formalidade burocrática, um “item a mais” a completar, com vistas em concretizar aquela pré-decisão, tomada no âmbito político-administrativo portuário, de instalação, ali, de um dado empreendimento, ferindo, com isso, também a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e toda a principiologia constitucional correspondente.

O controle ambiental, em sede, unicamente, de licenciamento ambiental de empreendimentos singulares, *ainda que mediante a necessária elaboração do correspondente estudo prévio de impacto ambiental*, resulta insuficiente por pelo menos duas razões: uma, a de que a ele, em regra, escapam os efeitos sinérgicos e cumulativos do conjunto de atividades portuário-industriais existentes e projetadas nas áreas portuária e retroportuária e, outra, a de que o momento em que se dá tal controle já não mais permite a prevenção e/ou minoração de tais impactos.

Por isso, o *controle ambiental* do plano de desenvolvimento e zoneamento da área do porto organizado – e, pois, a *gestão ambiental* da área portuária – *vai além* da mera, ainda que indispensável, submissão de cada empreendimento singular a licenciamento ambiental específico, exatamente porque tal controle deve superar as limitações resultantes da avaliação de projetos de forma independente uns dos outros, em que pese constituam um conjunto com impactos cumulativos e regionais em razão de sua conexão geográfico-portuária.

Os impactos cumulativos resultam do impacto adicional de uma ação, quando somada a outras ações passadas, atuais ou razoavelmente previsíveis no futuro, podendo ainda resultar de ações

pouco impactantes individualmente, mas de significativa importância no seu conjunto (COCKLIN et al. apud MPF/4^a CCR, 2004, p. 34). Esses impactos podem assumir diferentes formas, tais como a de impactos aditivos dos empreendimentos que não requerem Avaliação de Impacto Ambiental; de impactos sinérgicos, em que o impacto total de diferentes projetos excede a soma dos impactos individuais; de impactos de limite ou de saturação, em que o ambiente pode ser resiliente até certo nível, a partir do qual se torna degradado; de impactos induzidos, em que um projeto pode estimular/induzir projetos secundários, sobretudo de infraestrutura; e de impactos por estresse de tempo ou de espaço, em que o ambiente não tem nem tempo nem espaço para se recuperar de um impacto antes que seja submetido a outro (EGLER, 2001, p. 178).

Tais impactos *escapam à avaliação isolada de projetos* individualmente considerados, porquanto esta não alcança os processos de planejamento e as decisões que os originam, fazendo-se, por isso, necessária a adoção de um processo sequencial de entendimento e avaliação das consequências ambientais da implementação de tais projetos em seu conjunto, que facilite a avaliação de impactos cumulativos deles porventura resultantes. Um processo que se deve iniciar já na *fonte* de tais projetos, qual seja, no plano de desenvolvimento e zoneamento portuário.

É preciso salientar que a necessidade de tal processo não decorre *apenas* das insuficiências do licenciamento ambiental de projetos individualizados, mas do fato de que *somente tal processo* tem a capacidade de apoiar o desenvolvimento de planos com uma componente ambiental mais fortalecida e, acima de tudo, pode constituir um instrumento fundamental na promoção de princípios e práticas de desenvolvimento mais sustentáveis, na medida em que permite uma visão ambiental mais lata nos planos setoriais, assegura mais cedo a consideração setorial de questões ambientais, facilita

um encadeamento de ações ambientalmente estruturadas, contribui para um processo ambientalmente integrado e sustentável de desenvolvimento de políticas e planejamento, determina um melhor contexto para a avaliação de impactos cumulativos, bem como antecipa a previsão de impactos ambientais que poderão ocorrer em nível de projeto, a facilitar inclusive o exame individual, em sede de licenciamento ambiental específico, dos empreendimentos concretos que se pretendam implantar.

O objeto de tal atuação *proativa* – e não simplesmente reativa – deve ser sempre uma *estratégia*, a qual, no caso, consiste no próprio plano de desenvolvimento e zoneamento portuário, porquanto se aplica a *níveis de decisão anteriores ao do projeto* e será tanto mais eficaz quanto mais cedo for utilizada no processo de decisão, além de apresentar, como dito, uma relação fundamental com a avaliação de impactos no âmbito do projeto, na medida em que ambas se interligam numa sequência de avaliações em cascata (*tiering assessment*).

Atuação proativa cujo fito é alcançar um nível mais alto de decisão, o nível indutor dos projetos singulares e, pois, submeter à avaliação ambiental o nível de decisão a eles imediatamente superior, ou seja, o planejamento e as decisões que os originam, materializados no PDZ, incorporando continuamente os resultados daquela avaliação ao próprio plano e à licença ambiental do porto. Uma avaliação ambiental que sirva, pois, como *apoio ao processo de planejamento*, e não como mera avaliação de impactos de um planejamento dado.

Trata-se, assim, tanto da instauração de uma nova prática administrativa no âmbito da gestão territorial do porto organizado, no sentido de transformá-la em *efetiva gestão ambiental de um território*, como da qualificação da licença ambiental do porto, a fim de que o órgão ambiental assuma um papel proativo, e não apenas, como hoje,

reativo, voltado ao passado, ao mero contingenciamento de riscos criados por decisões de uso e ocupação que lhe são apresentadas como fato consumado.

A referência, aqui, é a um processo de avaliação ambiental destinado a atuar sobre *a concepção e a elaboração* do PDZ ao longo do tempo, cujas conclusões sejam continuamente incorporadas a ele e à licença ambiental do porto, a fim de que se reflitam nos projetos concretos induzidos por aquele plano, num processo sequencial de entendimento e avaliação das consequências socioambientais de sua implementação, que, sem eliminar a necessidade dos licenciamentos singulares, mediante elaboração dos correspondentes EIA/RIMA, acabe por facilitar a avaliação individual de tais projetos.

Noutras palavras, a partir de uma interpretação sistemática das competências administrativas portuária e ambiental, conclui-se pela obrigatória sujeição do plano de desenvolvimento e zoneamento portuário a controle ambiental apto à consideração *efetivamente preventiva* da magnitude e importância dos efeitos socioambientais cumulativos e sinérgicos dos impactos decorrentes de vários projetos e ações numa mesma área.

Uma conclusão que, pelas mesmas razões, deve-se estender a um nível ainda mais alto de decisão, ou seja, ao próprio *plano geral de outorgas*, cuja elaboração incumbe à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e aprovação, à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

Referências

ANTAQ/CENTRAN. *Subsídios técnicos para identificação de áreas destinadas à instalação de portos organizados ou autorização de terminais de uso privativo em apoio ao Plano Geral de Outorgas – Relatório Final*, maio

de 2009. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/palestras/PGO/RelatorioPGOTomoI.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do poluidor pagador*. Coimbra: Coimbra, 1997.

ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 43, jul./set. 2006.

BECKER, Anelise. Responsabilidade civil por dano ambiental em situações de multiplicidade organizada de sujeitos. In: BANDEIRA, Gonçalo Sopas de Melo et al. (Org.). *Ciências jurídicas*. Coimbra: Almedina, 2005.

BEDOYA, Ana Macías. Ordenación del território y puerto: aspectos físicos. In: PULITO, María Zambonino (Coord.). *Puertos: aspectos ambientales y de gestión desde una perspectiva multidisciplinar*. Cádiz: Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, 1998.

BENJAMIN, Antonio Herman V. A principiologia do estudo prévio de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental*. São Paulo: RT, 1993a.

_____. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993b.

BOUDOUIN, Thierry. A cidade portuária na mundialização. In: SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe (Org.). *Cidades e portos, os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995.

COSTA, Sandra Dias. *O uso da avaliação ambiental estratégica para definição de políticas portuárias: o caso do porto de Santos*. Monografia de Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental. Brasília: UNB, 2005.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DOMINGUES, Marcelo Vinicius. A logística da GM e o porto do Rio Grande. *Informativo Searg*, Rio Grande, 1997.

EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica. *Parcerias Estratégicas*, n. 11, jun. 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: RT, 1991.

HUGHES, David et al. *Environmental law*. Edinburgh: Butterworths, 2002.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Las normas fundamentales de derecho privado*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARTINS, Solismar Fraga. *Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873-1990)*. Rio Grande: FURG, 2006.

MILARÉ, Édís. O impacto ambiental. In: MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental*. São Paulo: RT, 1993.

MMA/SQA/PROGESTÃO. *Avaliação ambiental estratégica*. Brasília: MMA, 2002.

MPF/4^a CCR. *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. Brasília: ESMPU, 2004.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Avaliação ambiental estratégica: manual de apoio ao curso de formação ministrado no âmbito do curso MBA Internacional em Gestão Ambiental*. São Paulo, 2001, mimeo.

PINDER, David A. Le principali implicazioni del cambiamento delle funzioni portuali per gli ambienti costieri. In: SORIANI, Stefano (Org.). *Porti, Città e Territorio Costiero – Le dinamiche della sostenibilità*. Bolonha: Il Mulino, 2002.

PORTO, Marcos Maia. *Desenho institucional e modelos de gestão portuária, o caso brasileiro*. In: SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe (Org.). *Cidades e portos, os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

SORIANI, Stefano. La transizione postindustriale della portualità tra dinamiche di mercato e vincoli-opportunità territoriali. In: SORIANI, Stefano (Org.). *Porti, Città e Territorio Costiero – Le dinamiche della sostenibilità*. Bolonha: Il Mulino, 2002.