

O Conflito entre Interesses Econômicos e Proteção Ambiental na Atividade de Dragagem Portuária

THAÍS ALVES DA SILVEIRA

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro na Fundação Universidade de Rio Grande (FURG)

Email: thaisradha@gmail.com

LEONARDO DA ROCHA DE SOUZA

Doutor em Direito pela UFRGS e Professor Adjunto da Universidade Caxias do Sul

Email: leorochasouza@gmail.com

Resumo: A atividade de dragagem portuária é realizada para ampliar a logística dos portos e contribuir com o desenvolvimento econômico do país. Ela é definida como um conjunto de obras complexo, tanto em virtude dos procedimentos necessários para alcançar seu licenciamento, quanto pelos riscos que acarretam ao meio ambiente. Apesar da farta legislação que regula essa atividade para que não ocorram riscos ambientais, ainda existem problemas, principalmente quanto à preponderância dos interesses econômicos perante a proteção ambiental. Para a realização deste artigo, utiliza-se o método dedutivo e a técnica de pesquisa de documentação indireta. Como resultado, alerta-se para o risco de os interesses econômicos se sobreporem aos interesses ambientais.

Palavras-chave: Dragagem Portuária; Gestão Ambiental; Interesse Econômico; Licenciamento Ambiental; Direito Administrativo Ambiental.



O Conflito entre Interesses Econômicos e Proteção Ambiental na Atividade de Dragagem Portuária

Thaís Alves da Silveira
Leonardo da Rocha de Souza

INTRODUÇÃO

A atividade de dragagem portuária mostra-se complexa devido aos inúmeros procedimentos para que seja realizada sua operação e, em inúmeras vezes, gera uma crescente instabilidade ambiental na área onde ocorrem as obras. O despejo do material oriundo da dragagem deve ser feito em local adequado e respeitar os limites impostos pela legislação, até mesmo para cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois é fundamental para minimizar os riscos ambientais na localidade em que são realizadas. A atividade é tão complexa que o despejo inadequado do material dragado pode ser realizado em determinado local e a contaminação ambiental poderá atingir outras áreas distantes.

As dragagens portuárias são realizadas para ampliar o acesso de navegação e logística operacional dos portos para que sejam atendidas as crescentes demandas de embarcações e cargas que contribuem fortemente com o crescimento econômico do país. No entanto, o que se percebe nessas atividades é preponderância de interesses econômicos sobre a proteção ambiental.

O objetivo deste artigo é analisar, de forma breve, a importância da proteção ambiental constitucional e o modelo de desenvolvimento econômico experimentado nos últimos séculos, mais especificamente, o paradigma proveniente da revolução industrial que parece ter fracassado na sua promessa de coadunar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. No segundo momento, estuda-

se brevemente o licenciamento ambiental, um dos instrumentos previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, cuja aplicação é imprescindível para a realização das obras de dragagem portuária. Logo após, analisa-se o ensinamento da doutrina e as previsões legislativas sobre as atividades de dragagem e os possíveis riscos que acarretam ao meio ambiente. Ao final, trabalha-se as problemáticas ambientais provenientes do pensamento econômico adotado com frequência, pois este tende a valorizar o desenvolvimento da economia e a utilização exagerada dos bens naturais sem a devida atenção à sua finitude.

O método de abordagem empregado é o dedutivo partindo-se do geral da doutrina e legislação sobre direito ambiental e interesses econômicos, para o particular da dragagem portuária, com um enfoque crítico. Utiliza-se a técnica de pesquisa de documentação indireta, com a análise de textos normativos e revisão bibliográfica de obras de autores nacionais e estrangeiros.

Na estrutura deste artigo, inicia-se com um cotejo do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental prevista na Constituição Federal, trazendo aspectos introdutórios sobre o licenciamento ambiental (1). Após, passa-se à análise da atividade de dragagem portuária, com ênfase nos riscos ao meio ambiente (2). Por último, serão abordados os riscos da preponderância dos interesses econômicos sobre a proteção ambiental (3). Nas considerações finais, são retomados esses temas e apontadas sugestões para mitigar os efeitos econômicos sobre o meio ambiente, com especial relevo à atividade de dragagem portuária.

1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A aceleração das produções, o avanço tecnológico e o crescimento do mercado em busca de empreendimentos e produtos inovadores ocasionaram o fascínio civilizatório por descobertas

técnico-científicas. No entanto, a utilização dos recursos naturais, devido ao modo de produção da modernidade, ocorre em demasia, o que leva a um constante debate sobre a preocupação com o meio ambiente, como ensina Frijot Capra:

À medida que o século se aproxima do fim, as preocupações com o meio ambiente adquirem suprema importância. Defrontamo-nos com toda uma série de problemas globais que estão danificando a biosfera e a vida humana de uma maneira alarmante, e que pode logo se tornar irreversível. Temos ampla documentação a respeito da extensão e da importância desses problemas¹.

Fundamentalmente, configura-se um esgotamento dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial experimentados. O modelo proveniente da revolução industrial, que prometia o bem-estar para todos, não cumpriu aquilo que prometeu, pois, apesar dos benefícios tecnológicos, trouxe a devastação ambiental mundial e indiscriminada². Esse modelo foi responsável por implementar uma racionalidade econômica que gerou a exploração dos recursos “e a crise de alimentos e energia”, já que a finalidade dos interesses econômicos é o aumento dos “lucros privados dos capitais investidos, associado com os padrões de consumo da sociedade opulenta”. O processo tecnológico desenvolvido por essa racionalidade orientou-se para a acumulação de capital “associada à produtividade dos meios de produção e da força de trabalho.” Isso exigiu retirar dos ecossistemas às matérias-primas necessárias para a produção. Mas esqueceu-se de incluir nessa conta os “custos ecológicos do crescimento”.³

1 CAPRA, Frijot. *A teia da vida*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996, p. 16.

2 LEITE, José Rubens Morato; AYLA, Patrick de Araújo. *Dano Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 26.

3 LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura*. Blumenau: Ed. da FURB, 2000, p. 151-152.

Nessa senda, a inclusão do meio ambiente na norma fundamental brasileira foi imprescindível, devido às proporções elevadas de riscos e danos ambientais. Esse direito está relacionado ao princípio constitucional da dignidade humana consagrado no seu art. 1º, inciso III. Em sua dimensão ecológica, a dignidade da pessoa humana é princípio primordial e fonte de legitimação do sistema jurídico como um todo, inclusive com a necessidade de tutelar outras formas de vida.

Dentre os dispositivos constitucionais que conjugam proteção ambiental e desenvolvimento econômico estão o artigo 5º, XXIII, 170, III e VI, e parágrafo único, 182, § 2º, e 186, II, e art. 225, que tratam do dever do Poder Público de impor condições ao exercício do direito ao livre empreendimento.⁴

Antes mesmo da Constituição Federal havia a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que previa “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” como um de seus instrumentos (art. 9º, IV). A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, em seu art. 2º, inciso I, define licenciamento ambiental como: “o 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”.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo complexo, que tramita diante do órgão público competente. Ele precisa ser publicado no jornal oficial e em periódico local para que se tenha conhecimento de que determinada empresa pretende

4 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Orgs.). *Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação*. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 125.

instalar sua atividade empresarial causadora de poluição ou degradação ambiental em determinado local.

A previsão do licenciamento na legislação ordinária surgiu com a edição da Lei 6.938/81, que em seu art. 10 estabelece:

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 Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Quando for qualificada a circunstância de efetiva ou potencial degradação ambiental por motivo da operação de empreendimentos, da instalação, da localização, da ampliação e da realização de atividades que utilizam os recursos da natureza⁵, é obrigatória a instauração do procedimento administrativo de licenciamento ambiental. O objetivo é efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tornando o licenciamento um instrumento de prevenção da política ambiental e compatibilizando a atividade humana com a preservação do meio ambiente para alcançar o cumprimento do desenvolvimento sustentável⁶.

5 A Resolução do Conama 237/97 traz, em seu Anexo I, um rol de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, v. g., atividades que incluam desmatamento depende também de autorização específica do órgão ambiental (Código Florestal, Lei 4.771/65, art. 19 e Resolução do Conama 378/06); autorização para supressão de área de preservação permanente para a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (Código Florestal, Lei 4.771/65, art. 3o, § 1o e art. 4o); construção e autorização para operação de instalações nucleares e transferência da propriedade ou da posse de instalações nucleares e comércio de materiais nucleares (Lei 6.189/74, art. 7o a 11); autorização para queimada controlada em práticas agropastoris e florestais (Lei 4.771/65, art. 27 e Decreto 2.661/98); concessões das agencias reguladoras, como por exemplo autorização para exploração de centrais hidrelétricas até 30MW (Resolução ANEEL 395/98) e autorização para implantação, ampliação ou repotenciação de centrais geradoras termelétricas, eólicas e de outras fontes alternativas de energia (Resolução ANEEL 112/99).

6 GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 117.

Dentre as atividades que ficam sujeitas ao licenciamento ambiental estão as atividades de dragagem portuária, até mesmo em virtude das normas que orientam a proteção dos ecossistemas que sofrem com os riscos ambientais. Visa-se, com essas normas, assegurar a sustentabilidade dos organismos vivos de todas as espécies, bem como assegurar o bem-estar social, político e econômico do país. É o que se percebe da análise da Constituição Federal (coadunada com as políticas públicas estabelecidas nas esferas estadual, federal e municipal) e da extensa legislação e estudos que versam sobre as demandas ambientais nos sistemas de portos, principalmente a antiga Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/93) e o Programa Nacional de dragagem portuária e hidroviária, previsto no capítulo VIII da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (que revogou a Lei 8.630/93).

A escolha do local de despejo do material dragado, em inúmeras vezes, é inapropriada frente à realidade local e afeta tanto o ecossistema da região quanto as atividades socioeconômicas, como a pesca e o turismo, pois se verifica em inúmeros estudos a extinção das espécies que habitam o local em que ocorrem as dragagens, bem como, visualiza-se a presença da lama fluída, ou seja, os resíduos e sedimentos decorrentes da dragagem acabam por adentrar a zona litorânea, impossibilitando a população de desfrutar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁷.

Para a efetivação do procedimento de licenciamento ambiental nas atividades de dragagem e das licenças ambientais, o EIA-RIMA pode ser considerado o mais importante e também um dos fatores mais preocupantes na efetivação desse instituto, pois ficam a cargo da equipe multidisciplinar do empreendedor os projetos e estudos,

7 KITZMANN & ASMUS. 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, p. 1030.

que inúmeras vezes acabam por influenciar a favor do contratante. Ademais, são duvidosos quanto às incertezas e riscos ambientais, e sua linguagem de difícil compreensão deixa a população em geral afastada de seu entendimento⁸.

Nota-se, dessa forma, a complexidade do procedimento de licenciamento ambiental para a execução dos serviços de dragagem, o que leva à análise, no próximo tópico, das atividades de dragagem portuária relacionadas com os riscos que acarretam no meio ambiente.

2. ATIVIDADE DE DRAGAGEM PORTUÁRIA E OS RISCOS AO MEIO AMBIENTE

A legislação vigente define as atividades de dragagem portuária como obras realizadas com o intuito de ampliar e efetivar a logística dos Portos. A atividade de dragagem é assim definida pelo art. 53, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que “Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários”: “I - dragagem: a obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo dos rios, lagos, mares, baías e canais”. Como definido no Manual de Impactos Ambientais do Ministério do Meio Ambiente:

A dragagem de portos, quando necessária para a manutenção dos calados, provoca uma série de impactos ambientais, diretos e indiretos, especialmente devido à disposição e composição do material dragado, entre eles:

- O material dragado (lodo) pode estar contaminado, contendo petróleo, metais pesados etc.
- Necessita-se grandes áreas para dispor este material, resultando em custos com aquisição de áreas e a recuperação das mesmas.

⁸ SOARES, Carlos. *Dragagens: Limitações Técnicas e Ambientais Inerentes à Atividade*. Paraná: Ed. Cem UFPR, 2009.

- No caso de se efetuar a disposição no mar, altera-se a configuração submarina, a flora e a fauna aquáticas.⁹

Esses impactos levam à necessidade de considerar os riscos ambientais decorrentes dessa atividade. Embora exista um planejamento estratégico através das Políticas Públicas e demais normas reguladoras, associa-se a ocorrência de riscos aos ecossistemas marinhos e costeiros em virtude das dragagens portuárias, principalmente, quanto ao despejo do material dragado¹⁰.

A Resolução do CONAMA 454/12¹¹ estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos necessários para a realização do despejo do material dragado, bem como, estabelece a obrigatoriedade do procedimento de licenciamento ambiental e monitoramento ambiental para realização do empreendimento. Dessa forma, também considera o disposto na Lei 9.966/2000¹² sobre o alijamento em águas sob jurisdição nacional (Convenção de Londres, 1972, promulgada pelo Decreto N° 87.566, de 16/09/82).

9 *Manual de Impactos Ambientais: Orientações Básicas sobre Aspectos Ambientais de Atividades Produtivas*, p. 259.

10 De acordo com a Lei 12.815 de 2013, cap. VIII, do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, artigo 53, § 2º, inciso III, o conceito de material dragado: material retirado ou deslocado do leito dos corpos d'água decorrente da atividade de dragagem e transferido para local de despejo autorizado pelo órgão competente.

11 A Resolução do CONAMA 454/12 "Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional". Entre seus considerandos, encontra-se o seguinte: "Considerando que a atividade de dragagem se sujeita ao licenciamento ambiental, nos termos da Resolução Conama nº 237, de 12 de dezembro de 1997, e, quando couber, da Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986; Considerando a Resolução Conama nº 421, de 03 de fevereiro de 2010". Após assim descreve o art. 1º: "Art. 1º Esta Resolução estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional e a sua disposição final, aplicando-se para fins de implantação, aprofundamento, manutenção ou ampliação de canais hidroviários, da infraestrutura aquaviária dos portos, terminais e outras instalações portuárias, públicos e privados, civis e militares, bem como às dragagens para outros fins."

12 Lei N° 9.966, de 28 de Abril de 2000, "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 e dá outras providências."

O Programa Nacional de dragagem portuária e hidroviária (Lei 12.815/2013), as convenções internacionais, as políticas públicas e todo aparato legislativo de gestão e proteção ambiental portuária visam cumprir o exposto na norma constitucional de proteção ambiental. No entanto, os procedimentos para a execução dos serviços de dragagem são extremamente complexos, sendo necessários elevados recursos financeiros, dragas, equipamentos adequados, técnicas especializadas, monitoramento ambiental, além do procedimento de licenciamento ambiental.¹³

Dentre as problemáticas que acompanham o procedimento para a efetivação de tais atividades citam-se as avaliações dos projetos para execução do empreendimento. Não há avaliação individual, o que gera ausência de informações sobre a capacidade de suporte do meio ambiente e a avaliação dos efeitos negativos oriundos de tal atividade. Existe, também, um déficit quanto à fiscalização dos aspectos técnicos¹⁴.

Ademais, o deslocamento do material dragado apresenta-se complexo e para a maioria das autoridades portuárias é considerado supérfluo. Quando há a possibilidade de ser utilizado de forma benéfica é realizado com técnicas equivocadas. Os laboratórios habilitados para fazer as análises das substâncias que compõem o material dragado são insuficientes. Além disso, o equipamento utilizado na remoção do material dragado (dragas) aparece ultrapassado na maioria dos casos¹⁵.

No que diz respeito aos riscos ambientais provenientes das atividades de dragagem portuária, estão incluídos:

13 FADDA, Eliane Areas. *Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil*. São Paulo: Ed. Síntese, 2012, p. 2.

14 GUSMÃO, Maria Luíza Almeida. *Monitoramento Ambiental das Dragagens*. Brasília: Ed. ANTAQ, 2008.

15 SOARES, Carlos. *Dragagens: Limitações Técnicas e Ambientais Inerentes à Atividade*. Paraná: Ed. Cem UFPR, 2009.

- a) alteração das condições hidráulicas e sedimentológicas do escoamento, com possível alteração dos padrões de circulação e mistura da água, salinidade e turbidez;
- b) alteração das condições do local de lançamento do material dragado;
- c) poluição por substâncias tóxicas existentes no material de dragagem, sua suspensão e movimentação durante a atividade, com alteração da qualidade da água (turbidez);
- e
- d) impactos diretos sobre habitats da fauna e flora aquática, associada ao sedimento marinho e águas interiores¹⁶.

Apesar dos inúmeros riscos ambientais e da grande quantidade de legislação que trata sobre a execução dos empreendimentos de dragagem portuária, existem dificuldades em encontrar uma solução pragmática no que diz respeito à proteção ambiental. Percebe-se a inefetividade das normas constitucionais de proteção ao meio ambiente, que acabam por promover uma série de discussões vagas¹⁷.

As leis constituem formas insuperáveis para se alcançar os fins desejados pelo legislador, mas, quando ineficazes, representam um modelo funcional ilusório. Há um número exagerado de leis que existem apenas para codificar juridicamente e a complexidade dos sistemas jurídicos é muito acentuada, tornando paradoxal o

16 CASTRO, Silvia Machado de; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: uma revisão*. Uberlândia: Ed. Soc. & Nat., 2012, p. 521.

17 José Joaquim Gomes Canotilho chama essa situação de fuzzysmo: “Como todos sabem, fuzzy significa em inglês ‘coisas vagas’, ‘indistintas’, indeterminadas. Por vezes, o estilo ‘fuzzysta’ aponta para o estilo do indivíduo. Ligeiramente embriagado. Ao nosso ver, paira sobre a dogmática e sobre a teoria jurídica dos direitos econômicos, sociais e culturais a carga metodológica da ‘vagueza’, ‘indeterminação’ e ‘impressionismo’ que a teoria da ciência vem apelidando, em termos caricaturais, sob a designação de ‘fuzzysmo’ ou metodologia ‘fuzzy’. Em abono da verdade, este peso retórico é hoje comum a quase todas as ciências sociais. Em toda a sua radicalidade, a censura do ‘fuzzysmo’, lançada aos juristas, significa basicamente que eles não sabem o que estão a falar, quando abordam os complexos problemas dos direitos econômicos, sociais e culturais.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Metodologia Fuzzy e Camaleões normativos na problemática atual dos direitos econômicos, sociais e culturais*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Editora Coimbra, 2008, p. 99)

aumento de encargos do Estado, que não alcança uma conexão com a capacidade do Direito de corrigir as condutas sociais¹⁸.

Aplicando essa realidade à dragagem portuária, percebe-se a ineficácia da legislação que regula essa atividade, principalmente por que sua aplicação não compatibiliza o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente. Assim, apesar da existência de inúmeras normas reguladoras, políticas públicas e programas que regulamentam tal atividade, seu procedimento mostra-se, na maioria dos casos, um processo lento e burocrático. Apesar do longo caminho a percorrer para a obtenção da licença ambiental, é possível haver uma proteção simbólica por falta de objetividade na defesa do ambiente ou excesso de burocracia (morosidade) ainda mais considerando a dependência da discricionariedade do Poder Público.

A farta normatividade que regulamenta o procedimento para a execução das obras de dragagem portuária com o fim precípuo de evitar a degradação do ambiente (assim como das demais regras), deixa notórios os problemas relacionados ao aumento dos coeficientes de poluição e a destruição de ecossistemas¹⁹. A questão ambiental se mostra intrincada e de difícil solução na medida em que se colocam em jogo os sistemas políticos e legislativos dos Estados que, necessariamente, devem se ajustar a essas novas demandas protetivas. Vive-se uma intranquilidade social, pois o Estado ainda não alcançou as metas impostas pelo texto constitucional no que se refere à defesa dos princípios ambientais insculpidos no art. 225, que exige a proteção do meio ambiente de forma intergeracional e duradoura. Essa é uma tarefa política que “envolve uma capacidade

18 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 29.

19 PORTO, M. M.; TEIXEIRA, S. G. *Portos e meio ambiente*. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 23.

renovada do exercício do poder, no intuito de formular e cumprir uma agenda integrada segura e intertemporalmente confiável”²⁰.

Desta forma, o simbolismo na produção de leis apresenta-se como um gerenciador dos interesses escusos dos agentes políticos e não pela sua significativa importância, de preservar os bens ambientais.

Nessa senda, Jurgen Habermas, argumenta que:

Onde se fundamenta a legitimidade de regras que podem ser modificadas a qualquer momento pelo legislador político? Esta pergunta torna-se angustiante em sociedades pluralistas [como a nossa], nas quais as próprias éticas coletivamente impositivas e as cosmovisões se desintegram e onde a moral pós-tradicional da consciência, que entrou em seu lugar, não oferece mais uma base capaz de substituir o direito natural, antes fundado na religião e na metafísica. Ora, o processo democrático da criação do direito constitui a única fonte pós-metafísica da legitimidade. No entanto, é preciso saber de onde ele tira sua força legitimadora. A teoria do discurso fornece uma resposta simples, porém inverossímil à primeira vista: o processo democrático, que possibilita a livre flutuação de temas e de contribuições, de informações e de argumentos, assegura um caráter discursivo à formação política da vontade, fundamentando, desse modo, a suposição falibilista de que os resultados obtidos de acordo com esse procedimento são mais ou menos racionais. [...] Do ponto de vista da teoria do direito, as ordens jurídicas modernas extraem sua legitimação da ideia de autodeterminação²¹.

Para Habermas, a teoria do discurso que trata sobre o reconhecimento de todos os indivíduos como seres responsáveis, confere-lhes o dever e poder de interferirem a partir de suas reivindicações e necessidades na validação das leis e normas às quais os mesmos ficam sujeitos. O princípio discursivo possibilita que seja defendida a relação interna entre autonomia pública e privada, que

20 FREITAS, Juez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 134.

21 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. I, p. 50.

proporciona o entendimento e a concepção do Estado democrático de direito. Habermas defende o modelo de política deliberativa, exigindo que a normatização legítima seja precedida da deliberação pública dos cidadãos.

Pressuposto dessa democracia deliberativa é a prestação de informações e o desenvolvimento de uma conscientização ambiental, que pode ocorrer por meio da educação ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente, prevê a “educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (Lei 6.938/81, art. 2º, inciso X). Assim, a educação ambiental surge como instrumento para que a comunidade tenha consciência e seja capaz de intervir nas questões ambientais²².

A formação de leis ambientais é influenciada pela elite, mas essa pequena parcela da população não busca os interesses dos demais membros da sociedade. Por isso, cabe ao Estado suprir essa carência, mas tem sido comum perceber o Estado como um instrumento de mera reação às problemáticas ambientais, sem o devido contato com a população, que sofre as consequências da degradação do meio ambiente. Ao tentar aplicar políticas ambientais tende a cometer erros quanto à legitimação e à regulação²³. Enfatiza-se, assim, a preponderância dos interesses econômicos frente à proteção da natureza, como será visto no próximo tópico.

22 SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí: Paco, 2013, p. 106.

23 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. 12.

3. INTERESSES ECONÔMICOS FRENTE À PROTEÇÃO AMBIENTAL

O tratamento da questão ambiental tem se alterado em virtude das mudanças ocorridas na atuação das instituições (principalmente as instituições políticas e econômicas), bem como devido às novas tecnologias, aos novos processos de produção e às características da sociedade do risco. Essas mudanças tornam “evidentes os perigos resultantes de desequilíbrios ecológicos, de assimetrias do bem-estar e do poder econômico, das tecnologias pesadas, do comércio de armas, do terrorismo, da criminalidade ligada às drogas etc.”²⁴

Parte-se, assim, para a necessidade de uma gestão ambiental democrática, que exige que os valores ambientais estejam integrados nas normas constitucionais e em documentos e instituições internacionais. Isso pressupõe o afastamento da tradição liberal de Estado de Direito (pois essa tradição tende a reduzir o problema ambiental à mera garantia de direitos), mas não pode significar a adoção de um Estado intervencionista (que exigiria uma constante atuação dirigista do Poder Público). O necessário é desenvolver o Estado dentro de um modelo duradouro, cujo fundamento seria a busca do desenvolvimento sustentável mediante a equidade intergeracional, a mitigação do antropocentrismo [e o reconhecimento dos interesses dos seres vivos não humanos], a solidariedade econômica e social e a busca da igualdade substancial entre os cidadãos.²⁵

Mas não só o Estado deve mudar. As instituições econômicas também precisam assumir seu papel de responsável pela proteção ambiental. Caso contrário, a atuação das empresas somente será

24 HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. São Paulo: Ed. Loyola, 2002, p. 209.

25 Essa é a proposta de Estado de Direito Ambiental (LEITE, José R. Morato; AYALA, Patryck de A. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2004, p. 31-34).

correta enquanto estiverem sob o controle estatal. Empresas que não modificam seu modo de atuar estarão sempre buscando sair do país com legislação mais rígida “para continuar a contaminar em outros países mais permissivos (geralmente mais pobres, e portanto mais necessitados da instalação de novas indústrias, mesmo que contaminadoras)”.²⁶ Uma mudança na atuação das instituições econômicas permitiria, assim, maior justiça ambiental, de modo a assegurar que nenhum grupo social “suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões políticas e de programas” desenvolvidos pelo Poder Público, ou da ausência desses programas.²⁷

As mudanças que se espera na atuação do Estado e das empresas exigem deixar a natureza recuperar-se no seu tempo. Michel Serres alerta para o processo de curto prazo da vida acelerada das pessoas e o contraposto processo de longo prazo de desenvolvimento da natureza, bem como para o fato de não deixarmos a natureza se recuperar no seu ritmo:

Em todo caso, mais uma vez: em que tempo vivemos, mesmo quando este se reduz ao tempo que passa e escoar? Resposta hoje universal: no prazo muito curto. Para salvaguardar a Terra ou respeitar o tempo, no sentido da chuva e do vento, seria preciso pensar no longo prazo e, para não viver nele, desaprendemos a pensar conforme os ritmos e seu alcance. [...] Estamos diante de um problema causado por uma civilização que já está aí há mais de um século, gerada pelas longas culturas que a precederam, infligindo danos a um sistema físico com a idade de milhões de anos, flutuante e contudo relativamente estável em variações rápidas, aleatórias e multisseculares, diante de uma pergunta angustiante cujo principal componente é o tempo, especialmente um prazo tanto mais longo quando se pensa globalmente o sistema. Para que a água dos oceanos se misture, é

26 CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. *Ética*. São Paulo: Edições Loyola, 2010, p. 169.

27 ACSELRAD, Henri; *et. all.* A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil, p. 14.

necessário que se cumpra um ciclo estimado em cinco milênios. É preciso decidir sobre o maior objeto das ciências e das práticas: o Planeta-Terra, nova natureza. [...] Podemos certamente tornar mais lentos os processos já lançados, legislar para consumir menos combustíveis fósseis, replantar em massa as florestas devastadas [... No entanto] para se tornar eficaz, a solução de um problema de longo prazo e de alcance máximo deve, no mínimo, equivaler a este alcance.²⁸

O crescimento econômico deve ocorrer com respeito à natureza e não à custa desta. O enfraquecimento da presença do Estado na economia propiciou o crescimento desregrado e despreocupado com a questão ambiental, conforme se observou até a década de 1980, marcada pelo avanço das políticas neoliberais que “limitou a intervenção do Estado na economia e, assim, deixou-se que os problemas ambientais fossem regulados pela economia”. A economia de mercado, como reguladora do equilíbrio ecológico e da degradação ambiental, cumpriu o papel de transformar a natureza em fornecedora de matérias primas para a produção e o consumo. A isso acrescenta-se a incapacidade do mercado em buscar “o bem-estar das maiorias e uma distribuição equitativa da riqueza”, em virtude da ausência de “participação direta da sociedade na gestão de seus recursos produtivos”.²⁹

A preponderância dos interesses econômicos sobre a proteção ambiental tem-se tornado temática cada vez mais difundida, principalmente a partir do final do século passado, frente aos efeitos globais dos riscos ambientais, que exigem que os interesses econômicos direcionem-se rumo a um modelo sustentável para que os riscos e degradações ambientais sejam minimizados. Portanto, para evitar que as atividades de dragagem portuária privilegiem os

28 SERRES, Michel. *O contrato natural*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1991, p. 41-43.

29 LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*, 2000, p. 190-191.

interesses econômicos em detrimento do meio ambiente, é necessário o fortalecimento do Estado, com uma atuação mais proativa e utilizando os instrumentos de que dispõe para impedir que o mercado utilize os bens naturais como bem entender.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No procedimento para que sejam realizadas as atividades de dragagem portuária sob a sujeição de licenciamento ambiental são encontrados inúmeros entraves de ordem técnica, institucional e legal. O sistema legal brasileiro apresenta uma série de situações que mostram a ineficácia do instituto de licenciamento ambiental, ora por sua lentidão, ora pela utilização inadequada do mesmo, apesar das inúmeras normas e técnicas existentes para coadunar o desenvolvimento econômico, não apenas sob o olhar de crescimento da economia, mas também na condição de sustentabilidade do meio ambiente.

Os problemas são encontrados a partir do Estudo e Relatório dos Impactos Ambientais (EIA-RIMA) e estendem-se até a concessão da licença. A burocracia enraizada no sistema e na cultura brasileira são os alicerces para o rompimento da eficácia desse instituto, devido aos inúmeros atores sociais envolvidos em sua prática e ao despreparo dos órgãos competentes que acabam por arriscar a credibilidade do procedimento de licenciamento ambiental nas atividades de dragagem portuária.

Para a efetivação do procedimento de licenciamento ambiental nas atividades de dragagem portuária, o EIA-RIMA pode ser considerado o mais importante e também um dos fatores mais preocupantes na efetivação deste instituto, por ficar a cargo da equipe multidisciplinar do empreendedor os projetos e estudos, que, inúmeras vezes acabam por influenciar a favor do contratante. Ademais, são duvidosos quanto às incertezas e riscos ambientais

e sua linguagem é de difícil compreensão, o que deixa a população em geral afastada de seu entendimento, o que impede a aplicação de uma política deliberativa, nos moldes propostos por Habermas.

A atividade de dragagem portuária torna-se palco de conflitos devido à insegurança gerada pela escassez 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 as melhores condições para abrandar os riscos socioeconômicos e ambientais.

Constata-se que tal atividade apresenta-se de forma complexa e burocrática, talvez por englobar uma série de fases para sua realização, além de requerer o diálogo de diversas áreas, como a Biologia, o Direito e Ecologia. Deveria o desenvolvimento econômico, indispensavelmente, utilizar maneiras simples, agilidade e transparência técnica no processo para instaurar as atividades de dragagem portuária.

A partir de informações a respeito dos bens naturais para toda sociedade e através da educação ambiental, as problemáticas ambientais deverão ser tratadas de forma democrática e deliberadas, pois possuem grande abrangência, além de ser considerada uma matéria específica, não podendo ficar restrita aos interesses de poucos. Ao lidar com a norma ambiental como objeto de deliberação é possível que seu alcance abarque as realidades locais, culturais, sociais e temporais.

Contudo, na busca da efetivação da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, o que deverá ser feito é a reavaliação dos procedimentos para realizar as dragagens portuárias, bem como, deverá ser avaliado de forma eficaz e eficiente os riscos que tais atividades acarretam ao meio ambiente, a fim de que não se deixe de olhar para as metas constitucionalmente traçadas.

Data de Submissão: 23/01/2016
Data de Aprovação: 08/03/2017
double blind peer review
Editor Geral: Ernesto Pimentel
Editor de Área: Jailton Macena de Araújo
Diagramação: Emmanuel Luna

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: _____. (orgs.) *Justiça Ambiental e Cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 9-20.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. *Decreto Nº 87.566, 16 de setembro de 1982*. Promulga o texto da convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, concluída em Londres, a 29 de dezembro de 1972.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de Junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. *Diário Oficial da União* de 5.6.2013 - edição extra.

BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Manual De Impactos Ambientais: Orientações Básicas sobre Aspectos Ambientais de Atividades Produtivas*. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/manual_bnb.pdf, acessado em 21/02/2015.

BRASIL. *Resolução nº 454, de 01 de novembro de 2012*. Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=693> , acessado 05/02/2015.

CAPRA, Frijot. *A teia da vida*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodologia Fuzzy e Camaleões normativos na problemática atual dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

CASTRO, Silvia Machado de; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: uma revisão. *Revista Sociedade & Natureza*, Uberlândia, ano 24 n. 3, p. 519-534, set/dez. 2012.

CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. *Ética*. Trad. Silvana Cobucci Leite, 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

FADDA, Eliane Areas. Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuários*, nº 06, Jan-Fev/2012, Grupo IOB, disponível em <http://www.antaq.gov.br/portal/Pdf/PublicacoesTecnicas/ArtigoElianeFadda.pdf>, acessado em 21/02/2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GUSMÃO, Maria Luíza Almeida. Monitoramento Ambiental das Dragagens. Painel do III Seminário Nacional Sobre Dragagem Engenharia, Tecnologia e Meio Ambiente, maio/2008, disponível em <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/luizagusmaoiiinacdragagem08.pdf>, acessado em 05/02/2015.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vols. I e II. Trad. Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

KITZMANN & ASMUS. 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.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Trad. Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYLA, Patrick De Araújo. *Dano Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

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

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia - Introdução do Direito Econômico*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PORTO, M. M.; TEIXEIRA, S. G. *Portos e meio ambiente*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Orgs.). *Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

SERRES, Michel. *O contrato natural*. Trad. Beatriz Sidoux; revisão Oto Araújo Vale e Ricardo Musse. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

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

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.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí: Paco, 2013.

CONFLICT BETWEEN ECONOMIC INTERESTS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE DREDGING PORT ACTIVITY

Thaís Alves da Silveira
Leonardo da Rocha de Souza

Abstract: The port dredging activity, which is performed in order to amplify the port logistic and contribute to the country's economic development, is defined as a set of complex deeds, either for the procedures made for achieving its licensing, or for the risks lead to the environment. Despite the wide legislation that regulates those activities in order to avoid risks for the environment, it's still possible to envision issues in this guild, especially concerning the prevalence of the economic interests before the environment protection. Will use the deductive method and the indirect documentation of research technique. As a result, we intend to warn of the risk of the economic interests outweigh the environmental concerns.

Keywords: Port Dredging; Environmental Management; Economic Interests; Environmental Licensing; Environmental Administrative Law.