

LICENCIAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA

Francelise Pantoja Diehl¹

Fernanda de Salles Cavedon²

1. Introdução

O Estado, para dar suporte aos crescentes investimentos públicos e privados que visam o incremento da capacidade brasileira de atuação no comércio internacional, e buscando acompanhar e disputar fatias de mercado em países estrangeiros, percebeu a necessidade de uma normatização que possibilitasse a modernização dos serviços da principal via de entrada e saída de produtos do país, os Portos. Essa modernização concretizou-se através da Lei 8.630/93 que, dentre outras modificações, trouxe à iniciativa privada, a legalização que necessitava para atuar no setor, que antes era de domínio exclusivo do Governo Federal.

Para que o meio ambiente não sofresse com o impacto do grande investimento que seria direcionado às áreas onde são executadas as atividades portuárias, ficou estabelecido que as iniciativas que viessem a implementar os bens para a execução daquelas atividades que dão suporte à operação portuária dentro dos limites da área do Porto Organizado, necessitariam, obrigatoriamente, da aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, como deixa claro o artigo 4º, §1º da Lei nº 8.630/93 (Lei de Modernização dos Portos), que exige que “ a *celebração do contrato e a autorização (...) devem ser precedidas de consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal e de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA*”.

Podem ser classificadas como preventivas as normas constantes da Lei de Modernização dos Portos que tratam da qualificação da prestação do serviço portuário, visando a garantia do controle ambiental. Podemos observar que quando a lei somente autoriza a execução das operações portuárias por operadores portuários qualificados, ao mesmo tempo em que está garantindo serviços especializados aos seus contratantes, também está diminuindo as chances de ocorrência de acidentes ambientais. Esta prevenção também é perceptível quando a lei obriga, aos operadores portuários, a contratação de mão-de-obra especializada na operação portuária.

Assim como em muitos outros setores de prestação de serviço, no setor portuário, a execução dos serviços com garantia de qualidade, é o principal fator competitivo. Os Portos Organizados, para alcançarem a qualidade em seus serviços, garantindo assim o aumento da demanda, multiplicam seus investimentos, tanto públicos como privados, com base nas possibilidades permitidas pela Lei 8.630/93. Com a quebra do monopólio da União no setor, também se fez necessária à otimização dos custos para que cada Porto Organizado pudesse concorrer com preços mais competitivos, para isso, se fizeram necessários investimentos que

1 Docente/pesquisadora em Direito Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; mestre em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

2 Docente/pesquisadora em Direito Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; mestre e doutoranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI; doutoranda em Direito Ambiental pela Universidad de Alicante, Espanha.

previnem gastos inesperados, como possíveis indenizações por danos ambientais que, dependendo do caso, podem vir acompanhadas de suspensão das atividades portuárias, o que influi diretamente na sustentabilidade de tais organizações.

2. As políticas e os instrumentos de controle ambiental voltados à atividade portuária

Um dos instrumentos utilizados pela administração portuária para a prevenção e controle ambiental na área do Porto Organizado é a imposição de regimentos internos de segurança ou, até mesmo a adoção de normas internacionais de segurança como as estabelecidas pela MARPOL/73-78 que, conforme Soares³,

“tem como objetivo a preservação do meio ambiente marinho, por meio da eliminação completa da poluição por descargas de substâncias nocivas ou de efluente que contenha tais substâncias, realizadas por navios, e minimização de descargas acidentais de tais substâncias”.

Para o setor portuário brasileiro existe um sistema normativo ligado a programas governamentais. A implantação de programas governamentais de prevenção do meio ambiente é uma forma de intervenção estatal na administração portuária. Esses programas são utilizados também por outros países, como podemos vislumbrar na obra de Silva&Cocco⁴, quando se reportam ao sistema holandês afirmando que “ o governo holandês está se esforçando para elaborar padrões, sistemas de licenças etc., a fim de melhorar a situação atual e se assegurar de que os novos desenvolvimentos seguirão regulamentos severos”

No Brasil, quando tratamos de preservação ambiental, podemos iniciar citando a lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81.

A finalidade a Lei 6.938/81 é expressa no *caput* de seu artigo 2º, que indica que ela “*tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições de desenvolvimento sócio econômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana*”.

A Lei 6.938/81 considera a importância do desenvolvimento sustentável, quando estabelece a competência do Poder Público, em seus diferentes níveis, para manter efetiva a fiscalização dos recursos ambientais, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, e , de acordo com o artigo 4º, I , instituindo que “*a Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*”.

A Lei 6.938/81 também implementou meios de proteção ambiental através de importantes instrumentos, dentre eles, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. A Resolução CONAMA 237/97, em seu Anexo I, quando nomeia as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, inclui, com referencia ao setor portuário as “*marinas, portos e aeroportos*”.

O controle ambiental da atividade portuária, devido à localização dos Portos Organizados, é também estabelecido pelas normas do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei 7.661/88, e regulamentado pelo Decreto 5.300/04, reforçando a

³ SOARES, Guido Fernando Silva. (2001) - *Direito internacional do meio ambiente*. São Paulo: Atlas.

⁴ SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe. (1999) - *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A.

obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental para implementação de projetos na Zona Costeira.

Outra política nacional ambiental que influencia nas atividades portuárias é a Política Nacional de Recursos Hídricos, positivada pela Lei 9.433/97, que veio a instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conforme o artigo 2º, II da Lei 9.433/97, são objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos “*a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável*”.

Como a atividade portuária de carga e descarga também contempla a manipulação de materiais potencialmente poluentes, necessário observar o disposto na Lei nº 9966, de 28 de abril de 2000, a qual dispõe sobre a prevenção, controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional. A referida lei, em seu art. 5º, dispõe que

“todo porto organizado, instalação portuária e plataforma, bem como suas instalações de apoio, disporá obrigatoriamente de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate à poluição, observadas as normas e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente”.

Determina ainda a Lei 9.966/00 que, para a definição das características das instalações e meios destinados ao recebimento e tratamento de resíduos e ao combate da poluição, será feito estudo técnico que deverá levar em conta o porte, o tipo de carga manuseada ou movimentada e outras características do porto organizado.

O referido estudo técnico determinado pela Lei 9.966/00 deverá estabelecer, no mínimo, as dimensões das instalações, a localização apropriada das instalações, a capacidade das instalações de recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos, padrões de qualidade e locais de descarga de seus efluentes, os parâmetros e a metodologia de controle operacional, a quantidade e o tipo de equipamentos, materiais e meios de transporte destinados a atender situações emergenciais de poluição, a quantidade e qualificação do pessoal a ser empregado e o cronograma de implantação, além de indicar o início da operação nas instalações.

A Lei 9.966/00 impõe à operação portuária nos Portos Organizados o gerenciamento os riscos de poluição. Este gerenciamento é feito através de normas internas de prevenção, como manuais de procedimento interno, para o gerenciamento dos riscos de poluição ou para a gestão dos diversos resíduos gerados ou provenientes das atividades de movimentação e armazenamento de óleo e substâncias nocivas ou perigosas. Esses manuais devem ser aprovados pelos órgãos ambientais competentes, em conformidade com a legislação, normas e diretrizes técnicas vigentes.

Com vistas à garantia da ação imediata que ilidiria danos ambientais, ou ao menos diminuiria os efeitos, vem a Lei 9.966/00 obrigar os envolvidos na operação portuária a garantir planos de emergência para a minimização desses efeitos nocivos ao meio ambiente. Esta obrigatoriedade legal se encontra no art. 7º da citada lei estabelecendo que

“Os portos organizados, instalações portuárias e plataformas, bem como suas instalações de apoio, deverão dispor de planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas, os quais serão submetidos à aprovação do órgão ambiental competente”.

3. A Agenda Ambiental Portuária

A Agenda Ambiental Portuária contempla uma proposta de modelo institucional para a gestão ambiental portuária a qual deve ser baseada numa estrutura gerencial ágil e adequada, que privilegie a articulação entre todas as autoridades envolvidas e tenha como fundamento a Lei de Modernização dos Portos. Com relação ao Porto Organizado, diz a Agenda Ambiental Portuária que

*“cada porto organizado deverá dispor de uma Coordenação Ambiental vinculada à Administração do Porto, responsável pela implementação das atividades estabelecidas na Agenda Ambiental Portuária sob sua competência. Essa coordenação prestará apoio técnico ao Conselho de Autoridade Portuária – CAP, em cumprimento ao previsto no inciso XII, do parágrafo 1º do Artigo 30 da Seção I do Capítulo VI e coerentemente ao disposto no inciso V do parágrafo 1º do Artigo 33 da Seção II do mesmo capítulo da Lei Federal 8.630/93”.*⁵

A Agenda Ambiental Portuária é atualizada conforme as inovações e modificações das normas ambientais vigentes, dando-se, por exemplo, a superveniência de Leis após sua criação, como é o caso da Lei do Óleo de 2000 e da Resolução do CONAMA nº 293/2001, referente a Planos de Emergência Individuais. Medidas como a Resolução CONAMA nº 02/96 são de grande importância para a reparação de danos causados ao meio ambiente quando estabelece que

*“sempre que houver impactos relevantes ao meio ambiente, o empreendimento deverá contemplar medidas compensatórias, como as previstas na Resolução CONAMA nº 02/96, ou outras a serem estabelecidas no licenciamento ambiental, a fim de contribuir para a conservação dos recursos naturais”.*⁶

Um instrumento considerado importante pela Agenda Ambiental Portuária foi criado pelo CONAMA e identificado por Resolução nº237/97, que se refere ao artigo 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Sobre a utilização deste instrumento, a Agenda Ambiental Portuária estabelece que

“os empreendimentos portuários devem ser licenciados com base em Estudos de Impacto Ambiental – EIA e seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA de acordo com a legislação vigente, avaliando-se os impactos identificados e levando-se em consideração as características específicas do local de implantação e as peculiaridades do empreendimento. No caso de instalações portuárias de baixo impacto, o licenciamento ambiental poderá utilizar-se de instrumentos de avaliação

⁵ Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).

⁶ Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).

*mais simplificados, conforme Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/97”.*⁷

A Resolução CONAMA/237/97, leva em consideração procedimentos para definição do deferimento ou indeferimento do pedido de licença, indicando que o Licenciamento Ambiental obedecerá as etapas de

*“ I - Definição pelo órgão ambiental competente, com participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII – Emissão do parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade”.*⁸

A Agenda Ambiental Portuária, também, faz referência aos procedimentos para o controle ambiental da atividade portuária, referindo-se a padronização dos seus procedimentos. Com isso, visivelmente incita a qualificação dos serviços prestados pelo setor portuário como forma de prevenir danos ambientais provenientes da falta de capacitação técnica para tal atividade. A implementação de tal controle ambiental, conforme a Agenda Ambiental, deve partir de programas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental, e seus programas devem prever pelo menos ações nos campos do

“1. Monitoramento Ambiental; 2. Controle de erosão e assoreamento (incluindo o gerenciamento de dragagens; 3. Risco ambiental e prevenção de acidentes (análises de risco, plano de contingências); 4. Plano de Controle Ambiental (resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões); 5. Controle da introdução de espécies marinhas exóticas por meio de água de

⁷ Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).

⁸ Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução. nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

*lastro; 6. Conservação dos recursos naturais (pesca, ecossistemas costeiros na área de influência do porto”.*⁹

Dentre essas ações, podem ser citadas duas, referentes ao Plano de Controle Ambiental, que já são obrigatórias, conforme previsão de normas existentes: Resíduos Sólidos e Efluentes. A Resolução do CONAMA nº 5, de 5 de agosto de 1993 determina condições para tratamento de resíduos sólidos de diversas atividades, e em seu artigo 2º, estabelece que se aplica “*aos resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários e estabelecimentos prestadores de serviços de saúde.*”¹⁰. Quanto aos efluentes, a Resolução do CONAMA nº 357/05 em seu artigo 25, após estabelecer limites quantitativos de tolerância de determinadas substâncias que poderiam ser emitidas nas diversas classificações de águas, estabelece que

“ Art. 25. É vedado o lançamento e a autorização de lançamento de efluentes em desacordo com as condições e padrões estabelecidos nesta Resolução.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente poderá, excepcionalmente, autorizar o lançamento de efluente acima das condições e padrões estabelecidos no art. 34, desta Resolução, desde que observados os seguintes requisitos:

- I - comprovação de relevante interesse público, devidamente motivado;
- II - atendimento ao enquadramento e às metas intermediárias e finais, progressivas e obrigatórias;
- III - realização de Estudo de Impacto Ambiental-EIA, às expensas do empreendedor responsável pelo lançamento;
- IV - estabelecimento de tratamento e exigências para este lançamento; e
- V - fixação de prazo máximo para o lançamento excepcional.”¹¹

Quando da criação da Agenda Ambiental Portuária, se deu relevância a procedimentos para o monitoramento ambiental das atividades portuárias, e sugeriu-se aos portos que utilizassem instituições que tivessem ligação com procedimentos voltados ao meio ambiente, se recomendando “*o desenvolvimento de um programa interinstitucional que aproveite, de forma articulada, a capacidade instalada dos órgãos ambientais, de universidades e de institutos de pesquisa*”.¹² O CONAMA, através da Resolução nº 306 de 05 de julho de 2002, considerando o potencial de impacto ambiental da indústria de petróleo e gás natural e seus derivados, estabeleceu requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Em seu Anexo II, a citada Resolução CONAMA nº 306/02, indicou o conteúdo mínimo das auditorias ambientais. Estas auditorias, conforme o inciso XIX do item 1.1, quanto à avaliação do desempenho da gestão ambiental, envolvem, entre outros, “*a verificação das condições de*

⁹ Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).

¹⁰ Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 5, de 05 de agosto de 1993.

¹¹ Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 357, de 17 de março de 2005.

¹² Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).

*manipulação, estocagem e transporte de produtos que possam causar danos ao meio ambiente”.*¹³

Um dos instrumentos propostos pela Agenda Ambiental Portuária e posteriormente normatizado pela Lei 9.966/2000 e pela Resolução do CONAMA nº 293/01, foram os procedimentos para a elaboração de Planos de Contingência que incluem os Planos Individuais de Emergência, essa proposta, conforme a Agenda Ambiental Portuária, sugere que

*“As unidades ou setores de gerenciamento ambiental deverão dispor de Planos de Contingência, otimizando a capacidade instalada já existente. Esses planos deverão ser abrangentes, contemplando todas as potenciais situações de risco e deverão buscar, ainda, a integração com planos regionais e nacionais existentes ou em elaboração, como por exemplo o “Plano Nacional de Contingência para o Combate a Acidentes por Derrame de Óleo”.*¹⁴

Considerando a necessidade de estabelecer estratégias de prevenção e de procedimentos que venham a contribuir para a eficácia das ações de resposta a incidentes que causam poluição por óleo, a Lei nº 9.966/2000 traz princípios básicos a serem obedecidos na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em portos organizados, como a exemplo de seu artigo 7º, estabelecendo que

*“Os portos organizados, instalações portuárias e plataformas, bem como suas instalações de apoio, deverão dispor de planos de emergência individuais para o combate à poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas, os quais serão submetidos à aprovação do órgão ambiental competente”*¹⁵.

Neste mesmo sentido, o CONAMA, através da Resolução nº 293, de 12 de dezembro de 2001, veio a normatizar e a detalhar em seu artigo 1º que *“Os portos organizados, instalações portuárias ou terminais, dutos, plataformas, bem como suas respectivas instalações de apoio deverão dispor de Plano de Emergência Individual, na forma desta resolução”*.¹⁶

4. Aspectos polêmicos do Licenciamento Ambiental Portuário

As atividades de transporte aquaviário, em geral, exigem diversas formas de intervenção no ambiente biofísico e também nas dinâmicas sociais e econômicas contínuas as suas instalações. A necessidade de se otimizar o retorno de investimentos, induz as suas localizações em regiões mais abrigadas como estuários, baías e enseadas. Nesse sentido, essas instalações constituem-se potencialmente impactantes da realidade sócioambiental.

¹³ Conselho Nacional do Meio Ambiente. Anexo II da Resolução nº 306, de 5 de julho de 2002.

¹⁴ Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).

¹⁵ Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000.

¹⁶ Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 293, de 12 de dezembro de 2001.

As instalações portuárias produzem intervenções significativas desde a fase de construção, envolvendo dragagens para canal de acesso, quebra-mares e outras obras civis indispensáveis às suas operações de embarque/desembarque.

A legislação ambiental vigente, ao instituir o licenciamento ambiental como um dos instrumentos da política ambiental, determina que os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental.

A necessidade de uma uniformidade e delimitação da abrangência prevista motivou o estabelecimento do universo dessas atividades, mediante a Resolução N° 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Estão previstas nesta Resolução como atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, as atividades de transportes em geral, destacando-se:

- marinas e portos
- terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
- depósitos de produtos químicos e produtos perigosos
- dragagem e derrocamentos em corpos d'água
- obras civis envolvendo hidrovias, aberturas de barra, embocaduras de barras e serviços de utilidade.

Em função das características do porto, podem-se incluir também atividades de:

- abertura de barras, embocaduras e canais
- tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos)
- tratamento e disposição de resíduos especiais (agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviços e saúde, entre outros)
- tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive daqueles provenientes de fossas.

Pela Lei 9.966/00 estão previstas como atividades potencialmente poluidoras, e portanto, se enquadrariam à necessidade do licenciamento :

- embarcações e instalações associadas à movimentação de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas
- dutos
- plataformas
- estaleiros
- marinas
- clubes náuticos e outros locais e instalações similares.

Cabe ressaltar, entretanto, que essas atividades manifestam diferentes interferências no ambiente em função do porte e condições locais, bem como podem ocasionar intervenções complementares ou de suporte às suas instalações. Sendo assim,

devem ser especificadas as diferentes possibilidades de atividades e instalações portuárias considerando-se como principais aspectos:

- a) as distintas possibilidades de porte ou perfil de movimentação e transportes que deverão ser passíveis de serem submetidas ao licenciamento;
- b) a necessidade de garantir uma abordagem integrada do licenciamento ambiental, tornando-se fundamental uma avaliação dos impactos da atividade principal e seus desdobramentos, ou seja outras atividades derivadas da instalação, tendo como exemplo típico a dragagem.

As competências decisórias do licenciamento estão circunscritas ao IBAMA, órgão federal competente, e aos órgãos estaduais e municipais, conforme determina a Resolução 237/97 do CONAMA. A experiência licenciatória brasileira tem indicado que para haver uma atuação integrada entre órgãos ambientais, torna-se fundamental uma abordagem diferenciada no processo de licenciamento de cada tipologia de atividades ou setor de intervenção, de maneira que se possa viabilizar a sua compatibilização com os processos de planejamento e instâncias decisórias de cada segmento de atividades.

Um dos indicadores que mais refletem os problemas enfrentados no licenciamento ambiental é o trâmite de processos. Observa-se também, a escassa utilização de outros instrumentos de melhoria da eficácia do licenciamento ambiental, como o uso de auditorias ambientais seletivas e de instrumentos econômicos que estimulem o licenciamento, todos estes instrumentos em fase incipiente de implantação institucional.

A aplicação do licenciamento tem sido conduzida por diferentes esferas de governo, com superposição de procedimentos distintos e, sobretudo, sem uma articulação devida para se lograr um gerenciamento integrado dessas atividades.

Constata-se, então, uma prática e uma abordagem fragmentada dos impactos gerados, na medida em que os seguintes fatos têm sido frequentemente observados:

- a) indefinições quanto a competência do licenciamento: em alguns Estados as instalações portuárias são licenciadas pelo IBAMA, enquanto em outros o processo é conduzido pelo órgão estadual;
- b) fragmentação do processo de licenciamento e gerenciamento dos impactos ambientais: algumas instalações são licenciadas de forma fragmentada. Uma situação típica consiste no licenciamento das instalações físicas terrestres pelo órgão estadual e da dragagem pelo IBAMA. Similar situação tem ocorrido em relação ao plano de emergência, quando ora está incluído no licenciamento pelo Estado e, em outros casos, são aprovados separadamente pelo IBAMA, ou mesmo pelo próprio órgão estadual;
- c) desarticulação dos processos decisórios das atividades portuárias com as instâncias decisórias do licenciamento: observa-se uma precária integração entre os órgãos governamentais envolvidos na autorização das instalações portuárias e os órgãos ambientais, comprometendo o caráter preventivo do licenciamento.

Foi a partir da experiência dos Estados que se originou toda a concepção sistêmica e de gestão integrada do ambiente preconizada pela Política Nacional de

Meio Ambiente, instituída pela Lei 6938/81. Essa lei consagra, então, a prática resultante dos órgãos estaduais na aplicação do licenciamento, ao determinar no art. 10:

“a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e dado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças cabíveis” .

Essa perspectiva de condução predominante do licenciamento no âmbito estadual está balizada no “princípio da predominância do interesse”. Essa percepção é fortalecida pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, ao considerar como um dos princípios fundamentais **do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC** (Resolução 005/1997), que a sua execução ocorra *“em conformidade com o princípio da descentralização, assegurando o comprometimento e a cooperação entre os níveis de governo, e desses com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais.”*

5. Conclusões Articuladas

- 1.** Em sintonia com a lei nacional e com as convenções internacionais, a gestão ambiental portuária traz, no momento de constante desenvolvimento do setor, o caminho para a compatibilização da expansão da atividade portuária, aos parâmetros necessários à preservação do meio ambiente, sem os quais os benefícios do suporte a esta atividade se transformariam em prejuízos ambientais, descaracterizando as vantagens dos investimentos.
- 2.** As disposições legais e os programas governamentais referentes ao controle ambiental da atividade portuária, no que se refere à sua implementação, podem resultar na inserção da cultura de preservação ambiental no setor portuário, se trabalhados sob uma abordagem ambiental integrada, vinculada não apenas ao licenciamento ambiental, mas também ao gerenciamento ambiental da atividade portuária.
- 3.** Há a necessidade de integração das normativas nacionais vigentes, e melhor definição das competências licenciatórias, que possibilitem uma abordagem ambiental integrada na gestão portuária e efetiva sistematização de seu licenciamento ambiental.

6. Referências Bibliográficas

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe. *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

Comissão Interministerial para Recursos do Mar. Resolução nº 006, de 02 de dezembro de 1998. (Agenda Ambiental Portuária).