UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE - CURSO DE MESTRADO

CÍNTIA PEREIRA DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E GESTÃO DO ECOSSISTEMA MANGUEZAL DA BACIA DO PINA – RECIFE/PE: Análise do licenciamento ambiental do Sistema Viário Via Mangue

RECIFE
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE - CURSO DE MESTRADO

CÍNTIA PEREIRA DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E GESTÃO DO ECOSSISTEMA MANGUEZAL DA BACIA DO PINA – RECIFE/PE: Análise do licenciamento ambiental do Sistema Viário Via Mangue

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - Curso De Mestrado do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Leonio José Alves da Silva

RECIFE
2012

Catalogação na fonte
Bibliotecária Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4-985

S729p Souza, Cíntia Pereira de
Políticas públicas ambientais e gestão do ecossistema manguezal da Bacia do Pina – Recife/PE : análise do licenciamento ambiental do Sistema Viário Via Mangue / Cíntia Pereira de Souza. – Recife: O autor, 2012.
186 folhas. : il., mapas, quadros; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Leonio José Alves da Silva
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Curso de Mestrado Gestão e Políticas Ambientais, 2012.
Inclui bibliografia e anexos.

1. Gestão ambiental – Políticas públicas – Sistema Viário Via Mangue – Recife-PE. 2. Manguezais – Ecologia. 3. Manguezais – Legislação de proteção. 4. Impacto ambiental – Via Mangue – Recife-PE. 5. Políticas públicas. 6. Meio ambiente – Processos de licenciamento. I. Silva, Leonio José Alves da (Orientador). II. Título.

363.700981 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2012-78)

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Área de Concentração: Gestão e Políticas Ambientais

PRODEMA

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E GESTÃO DO ECOSSISTEMA MANGUEZAL DA BACIA DO PINA – RECIFE/PE: Análise do licenciamento ambiental do Sistema Viário Via Mangue.

CÍNTIA PEREIRA DE SOUZA

Data de defesa: 21/06/2012

Orientador:

Prof. Dr. Leonio José Alves da Silva (UFPE)

Examinadores:

1° Examinador

Profª. Drª. Christine Paulete Yves Rufino Dabat (UFPE)

2° Examinador

Profª. Drª Sigrid Neumann Leitão (UFPE)

3° Examinador

Prof. Dr. José Zanon de Oliveira Passavante (UFPE)

DEDICATÓRIA

Ao Edson, pela constante preocupação em atender às minhas necessidades...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida.

Agradeço ao meu marido, Edson, pela constante motivação, pela silenciosa parceria e pela compreensão neste momento de distanciamento.

Agradeço aos meus pais, Feijó e Antonieta, por me ensinarem a acreditar nas minhas potencialidades e por estarem sempre presentes, ainda que fisicamente distantes. A minha irmã Márcia, meu cunhado Márcio e minhas afilhadas, Amanda e Luisa, pelo incentivo e carinho.

Sem amigos toda jornada é mais pesada. Fui agraciada por bons amigos que dividiram comigo este momento. Cada um se disponibilizou a me auxiliar como podia. Klaus Maciel, Marcelino Lira, Terence Trennepohl, Emmannuele Beltrão, Renata Lima, Luziara Alves e Daniel Luna, vocês foram fundamentais.

Também agradeço aos meus alunos, Kuezia Gonzales, pela ajuda com a pesquisa e Bruno Rios pelo auxílio no acesso à documentação.

Do TJPE gostaria de agradecer a minha gestora, Fernanda Alencar e a Djanira e Tanany. A amizade, compreensão e apoio de vocês permitiram que eu concluísse esta etapa. Mais dos que colegas de trabalho vocês demonstraram verdadeira amizade e preocupação.

Aos meus gestores na Faculdade Salesiana, Gustavo Andrade e na Faculdade Estácio do Recife, Kleyvson Miranda, bem como aos meus colegas de docência, pelo apoio concedido durante este período.

Ao meu orientador, professor Dr. Leonio Alves, por acreditar na pesquisa e na minha condição de realizá-la. Aos professores e colegas do PRODEMA, com quem dividi este caminho.

Agradeço a todos.

EPÍGRAFE

A Lei da Natureza
A natureza é sábia.
Sábia, abundante e paciente.
Sábia porque trás em si o mistério da vida, da reprodução, da interação perfeita e equilibrada entre seus elementos.
Abundante em sua diversidade, em sua riqueza genética, em sua maravilha e em seus encantos.
E é paciente.
Não conta seus ciclos em horas, minutos e segundos, nem no calendário gregoriano com o qual nos acostumamos a fazer planos, cálculos e contagens.
Sobretudo, é generosa, está no mundo acolhendo o homem com sua inteligência, seu significado divino, desbravador, conquistador e insaciável.
Às vezes, nesse confronto, o homem extrapola seus poderes e ela cala.
Noutras, volta-se, numa autodefesa, e remonta seu império sobre a alma humana, tornando a ocupar seu espaço e sua importância.
No convívio diuturno, a consciência de gerações na utilização dos recursos naturais necessita de regras claras que considerem e respeitem a sua disponibilidade e vulnerabilidade.
E assim, chegamos ao que as sociedades adotaram como regras de convivência, as práticas que definem padrões e comportamentos aliadas às sanções aplicáveis para o seu eventual descumprimento: as leis.
A natureza é abundante, mas seus recursos exauríveis e a predação contínua, explicita e irremediável, e apesar das leis não há fiscalização e nem seu cumprimento, porém a natureza, como já disse, além de abundante, paciente, é sábia e sua lei - a Lei da Natureza - não falha, punirá e será cumprida.
(Autor Anônimo – com base no Texto de Ubiracy Araújo)

TABELA DE SIGLAS

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

AIA - Avaliação de Impactos Ambientais

AID - Área de Influência Direta

APAs - Áreas de Proteção Ambiental

APP - Áreas de Preservação Permanente

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (antiga Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos)

ConCidades - Conselho Estadual das Cidades

EIA/EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LC – Lei Complementar

MPPE – Ministério Público do estado de Pernambuco

NEPE - Princípio do Nível Elevado de Proteção Ambiental

PCR - Prefeitura da Cidade do Recife

PPAs - Políticas Públicas Ambientais

PPPs - Políticas, Planos e Programas

PNGC - Política Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impactos ao Meio Ambiente

RPAs - Regiões Político-Administrativas

S.M.I.LE. - Sistema Metrô Integrado Leve Elevado

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UPI - Unidades de Proteção Integral

UUS - Unidades de Uso Sustentável

URB - Empresa de Urbanização do Recife

ZC – Zona Costeira

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZEPA - Zona Especial de Proteção Ambiental

RESUMO

O ecossistema manguezal foi relegado historicamente, inicialmente por ser entendido como um local sem utilidade, quando serviu a acolher a população que estava à margem do sistema de consumo, que passou a viver nele e dele, e após, quando se percebeu sua riqueza, passou a sofrer com os impactos dos processos urbano-industriais de ocupação do litoral, com a exploração de sua fauna e flora. O Manguezal recebeu do legislador constituinte um grande valor, razão esta de tê-lo definido como bem jurídico qualificado como Patrimônio Nacional, visto que integra a Zona Costeira. O presente estudo se funda na premissa maior de que se faz urgente a proteção do meio ambiente. A discussão se desenvolveu através da identificação jurídica do ecossistema manguezal, da averiguação dos instrumentos legislativos Federais, Estaduais e Municipais, juntamente com as políticas públicas ambientais implementadas no local de estudo, além da análise do licenciamento e do relatório de impacto ambiental do sistema viário Via Mangue (que pretende melhorar o sistema de trânsito dos bairros de Boa Viagem e do Pina), a fim de averiguar a efetividade destas políticas públicas e da legislação de regência. A participação popular foi analisada, e se percebeu que os processos de democratização são fundamentais para o aprimoramento dos instrumentos de proteção ambiental. O método empregado na pesquisa foi o do raciocínio dedutivo, vez que se partiu da análise geral das políticas públicas e da legislação de regência, até definir-se sua efetividade para o empreendimento em exame. Pretende-se demonstrar que o cumprimento formal dos requisitos previstos nas políticas públicas e na legislação de regência não basta para que a coletividade possa ter garantido o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado nos termos da Constituição Federal. Objetiva-se, analisar os aspectos legais da proteção do ecossistema manguezal da Bacia do Pina, em Recife - PE, e discutir a efetividade das políticas públicas aplicadas pelos gestores públicos, tendo como referência o empreendimento denominado Sistema Viário Via Mangue. Evidencia-se, por fim, a necessidade de que Avaliações Estratégicas e os impactos sinérgicos sejam considerados no processo de licenciamento.

Palavras-Chave: Sistema Viário Via Mangue – Políticas Públicas Ambientais – Licenciamento Ambiental

ABSTRACT

The ecosystem manguezal was historically relegated, first because it was understood as a useless area, when it served as home to the population that used to live in its borders, who began to live in it and from it, and, afterwards, when its wealth was recognized, started to suffer the impacts of coast urban/industrial occupation processes, with its fauna and flora exploitation. The Manguezal received from the constitutional legislator a great rating, being qualified as Legal National Heritage, since it belongs to the Coast Area. The current study is based on the bigger assumption that the environment protection is imperative. The discussion was developed through legal recognition of the "manguezal" ecosystem, inquiry of Federal, State and Town legal instruments, along with environmental public policies implemented in the place where the study took place as well as the analysis of licensing and environmental impact report of the Sistema Viário Via Mangue (that is intended to improve the traffic jam in Boa Viagem and Pina neighborhoods), in order to evaluate these public policies effectiveness and current legislation. Public participation was analysed and it was realized that democratization processes are fundamental to improve the environmental protection instruments. The method used in the research was the deductive reasoning, since it was conducted from the public policies general analysis and current legislation until it was defined its effectiveness to the project under evaluation. It is intended to demonstrate that formal requisites fulfillment provided in public policies and current legislation are not enough to guarantee the right to a sustainable environment to the whole system in terms of Federal Constitution. The objective is to analyze the legal aspects of ecosystem manguezal da Bacia do Pina protection, in Recife - PE, and discuss the effectiveness of public policies applied by public management, having as a reference the project known as Sistema Viário Via Mangue. In the end, it is evident that the need of strategic evaluations and synergistic impacts have to be considered in the licensing process.

Key-Words: Sistema Viário Via Mangue - Environmental Public Policies – Environmental Licensing.

SUMÁRIO

Introdução 11

Capítulo 1 - Manguezais: considerações iniciais 14
1.1 Conceituação e relevância 14
1.2 Patrimônio nacional e direito fundamental da coletividade 17
1.3 Caracterização da área de estudo: Bacia do Pina – Recife/PE 22
1.3.1 Caracterização física da área 22
1.3.2 Caracterização antrópica da área 28
1.3.3 Perfil socioeconômico da população de baixa renda da área de estudo 31
1.4 Natureza jurídica do manguezal e legislação aplicável a proteção 32

Capítulo 2 - Políticas públicas ambientais destinadas à conservação do ecossistema manguezal 53
2.1 Conceituação e formação de políticas públicas 53
2.2 Políticas públicas ambientais: considerações acerca da principiologia aplicada 59
2.3 Políticas públicas ambientais em espécie 71

Capítulo 3 – Licenciamento ambiental como instrumento de proteção e gestão das áreas de mangue 85
3.1 Instrumentos de proteção ambiental 85
3.1.1 Licenciamentos ambientais 92
3.1.2 Avaliações de impacto ambiental 116
3.1.2.1 Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) 118
3.1.2.2 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) 131
3.1.2.3 Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) 137

Capítulo 4 - Aspectos relevantes do licenciamento do Sistema Viário Via Mangue: considerações acerca do processo administrativo de licenciamento e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente 143

Considerações Finais 167

Referências 175

Anexos 182

INTRODUÇÃO

A interdisciplinaridade do conhecimento moderno cria a oportunidade para o desenvolvimento de novas ferramentas de investigação, da mesma forma que cria novas áreas de conhecimento. Neste sentido, vislumbra-se a legislação ambiental brasileira que tem evoluído de maneira significativa. Entretanto, apesar do extenso referencial normativo para a proteção ambiental, este tem mostrado pouca eficácia prática.

De acordo com conceito geográfico, define-se mangue como ecossistema localizado junto à costa marinha que porta uma ampla comunidade vegetal típica de ambientes alagados, tendo em vista suas constantes inundações advindas das marés com uma intrínseca e inusitada possibilidade de resistência a alto nível de salinidade, característica esta que possibilita a existência de uma rica e vasta gama de espécies na sua flora e fauna.

Este ecossistema é considerado berçário animal em decorrência de que nele se reproduzem e se alimentam os mais variados mamíferos, aves, peixes, moluscos e crustáceos, que são entendidos como os recursos pesqueiros indispensáveis à subsistência tradicional das populações das zonas costeiras. Portanto, é inegável a estima que circunda este bioma, destacando-se a natural, econômica e cultural. No que se refere à sua relevância natural o mangue desempenha um importantíssimo papel como o impedir alagamentos e de fixador dos solos impossibilitando a erosão e ao mesmo tempo estabilizando a linha da costa.

O presente estudo se funda na premissa maior de que se faz urgente a proteção do meio ambiente, tanto por meio de sua gestão pública (que é o foco do estudo) como através dos entes privados. De modo que desenvolver-se-á a discussão através da averiguação dos instrumentos legislativos Federais, Estaduais e Municipais, juntamente com as políticas públicas implementadas no local de estudo, além da análise do licenciamento e do relatório de impacto ambiental do sistema viário em observação.

Objetiva-se, analisar os aspectos legais da proteção do ecossistema manguezal da Bacia do Pina, em Recife - PE, e discutir a efetividade das políticas públicas aplicadas pelos gestores públicos, tendo como referência o empreendimento denominado Sistema Viário Via Mangue.

De modo específico pretende-se averiguar a natureza jurídica do manguezal

e a legislação que se aplica a sua proteção; identificar o que são e quais são as políticas públicas para este ecossistema e avaliar se os instrumentos de proteção ambiental são eficazes.

No Brasil, em especial no Recife, o mangue não significa apenas um bioma típico da região, mas possui, como peculiaridade, a influência que o este tem na vida dos recifenses, deixando de ser apenas um ambiente digno de preservação para ser objeto de um movimento social que transformou a visão do homem e do próprio mangue.

Busca-se, por meio de investigação, responder ao seguinte questionamento: as políticas públicas ambientais para proteção do ecossistema manguezal, no município de Recife/PE, são observadas nos empreendimentos como o em comento bem como em seus licenciamentos? Ou, a contrário *sensu*, as políticas públicas ambientais são apenas um requisito formal a ser cumprido pelos empreendedores e gestores ambientais?

Visa-se demonstrar que o cumprimento formal dos requisitos previstos nas políticas públicas e na legislação de regência não basta para que a coletividade possa ter garantido o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado nos termos da Constituição Federal.

Para o desenvolvimento desta abordagem, optou-se por escrever quatro capítulos. O primeiro tratará do Manguezal, sua relevância, a compreensão deste como direito fundamental, sua natureza jurídica e legislação que se aplica a sua proteção e a caracterização da área de estudo, abordando as questões físicas, antrópicas e socioeconômicas.

O segundo capítulo versará sobre as políticas públicas destinadas à conservação deste ecossistema. Abordar-se-á sua conceituação e formação, as questões principiológicas relevantes na formação das políticas ambientais e as políticas ambientais específicas para o ecossistema manguezal de área urbana.

O terceiro capítulo abordará o licenciamento ambiental, considerando-o um instrumento da gestão ambiental, bem como algumas avaliações ambientais relevantes para a proteção do ecossistema manguezal.

No quarto capítulo, serão analisados os aspectos mais relevantes do licenciamento ambiental e o relatório de impacto ambiental do sistema viário Via Mangue, observado a questão da supressão de vegetação e a população removida para conclusão da obra.

O método empregado na pesquisa foi o do raciocínio dedutivo, buscando-se explorar e sistematizar as relações entre a legislação de proteção ao ecossistema manguezal, as políticas públicas ambientais para este ecossistema, os instrumentos legais de proteção e a averiguação, diante da situação concreta da efetividade das políticas públicas e dos instrumentos de proteção antes apresentados. Dada a natureza interdisciplinar da pesquisa, a metodologia que se empregou foi a de inicialmente realizar um levantamento da legislação ambiental incidente sobre o ecossistema manguezal, em nível Federal, Estadual e Municipal; foram definidas as políticas públicas ambientais implementadas na área de estudo; após procedeu-se à análise do licenciamento ambiental do projeto Via Mangue, realizou-se aprofundamento do referencial teórico-metodológico, através de ampla pesquisa bibliográfica acerca dos estudos existentes sobre legislação específica, inclusive observando jurisprudência e das políticas públicas ambientais para áreas de manguezal; a partir da análise das informações levantadas, seguiu-se a elaboração da dissertação.

Por fim, cumpre registrar que não se objetiva defender a ausência de empreendimentos que levem ao desenvolvimento da cidade. Contudo, estes empreendimentos precisam atender à coletividade e às suas reais necessidades e não relegar a um segundo plano a proteção ambiental. O desenvolvimento precisa encontrar a todos e conservar ao máximo os recursos ambientais, só assim será verdadeiramente sustentável.

Capítulo 1 – Manguezais: considerações inicias

1.1 Conceituação e relevância

Os estuários estão entre as regiões mais férteis do mundo e sua produtividade se constitui em um importante meio de vida para as populações ribeirinhas, que vivem em suas margens e deles retiram a maior parte do seu sustento. Porém, apesar da importância que esses ecossistemas desempenham para as populações humanas e para as várias espécies de organismos que deles dependem, estes têm sido alvos de inúmeros impactos antrópicos, funcionando como receptores de efluentes domésticos e industriais que vêm alterando, sobremaneira, suas condições ambientais.

> Quanto mais estudamos o mundo vivo, mais nos apercebemos de que a tendência para a associação, para o estabelecimento de vínculos, para viver uns dentro de outros e cooperar, é uma característica essencial dos organismos vivos. Lewis Thomas observou: 'Não temos seres solitários. Cada criatura está, de alguma forma, ligada ao resto e dele depende'. As maiores redes de organismos formam ecossisternas, em conjunto com vários componentes inanimados ligados aos animais, plantas e microorganismos, através de uma intrincada rede de relações que envolvem a troca de matéria e energia em ciclos contínuos. Tal como os organismos individuais, os ecossistemas são sistemas auto-organizadores e auto-reguladores nos quais determinadas populações de organismos sofrem flutuações periódicas. Em virtude da natureza não-linear dos percursos e interligações dentro de um ecossisterna, qualquer perturbação séria não estará limitada a um único efeito, mas poderá propagar-se a todo o sistema e até ser ampliada por seus mecanismos internos de realimentação.
>
> Num ecossisterna equilibrado, animais e plantas convivem numa combinação de competição e mútua dependência. Cada espécie tem potencial suficiente para realizar um crescimento exponencial de sua população, mas essas tendências são refreadas por vários controles e interações. (CAPRA, 2005 – sem grifos no original)

Típicos de regiões tropicais e subtropicais, no mundo existem cerca de 162.000 Km² de manguezais, sendo 25.000 Km² no Brasil. Em Pernambuco, são 270 Km² de florestas de mangue. As maiores áreas de manguezal são encontradas ao norte do país (Amapá, Pará e Maranhão) e no sudeste e sul (São Paulo e Paraná). No Nordeste, as florestas de mangue são mais escassas (PEAEM, 1998 apud GOUVEIA, 1999).

Tal vegetação é formada por vegetais halófilos[1] em virtude do solo salino e da deficiência de oxigênio. O solo do mangue se destaca por ser úmido, salgado,

[1] *adj.*1. Que cresce ou se dá bem nos terrenos salgados. 2. Que gosta de sal. www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=halófilo. (acesso em 12/07/2011).

lodoso, pobre em oxigênio, mas, no entanto, muito rico em nutrientes. Essa riqueza nutritiva se faz pelo fato de que existe neste bioma grande quantidade de matéria orgânica em decomposição, o que por vezes apresenta odor característico (HALAMA, 2004).

Segundo Coelho *et al.* (2004), no Estado de Pernambuco o padrão de distribuição das espécies de mangue apresentam a seguinte característica: mangue vermelho, *Rhizophora mangle* L., seria a espécie mais comum na parte mais próxima ao mar, o mangue de botão, *Conocarpus erectus* L.; na margem externa ao manguezal, o mangue preto ou siriúba, *Avicennia schaueriana* Stapf & Leechmam e *Avicennia germinans* (L.) L.; na porção média e o mangue branco, *Laguncularia racemosa* (L.) Gaerten., na porção mais afastada do mar, rio acima.

Os ambientes estuarinos são regiões costeiras semifechadas sujeitas aos aportes dos rios e do fluxo marinho. Devido à sua alta produtividade e ao abrigo que oferecem aos organismos, os estuários com seus manguezais são áreas de alimentação importantes para as larvas e outras fases da vida de muitos peixes e invertebrados, que continuam mais tarde seu ciclo de vida no mar (SILVA, 2007). São ainda segundo Ricklefs (1996), ambientes altamente dinâmicos que sofrem mudanças constantes em decorrência das forças naturais, colocando-se entre os ecossistemas mais produtivos da terra.

São ecossistemas costeiros que se desenvolvem nas zonas delimitadas pela influência das marés, em áreas abrigadas que se distribuem, em geral, nas regiões intertropicais, ao longo de estuários, deltas, águas salobras interiores, lagoas e lagunas (POR, 1989). Essas áreas são representativas de zonas de elevada produtividade biológica uma vez que, pela natureza de seus componentes, são encontrados nesse ecossistema componentes de todos os elos da cadeia alimentar (SCHAEFFER-NOVELLI, 1989). Formam uma unidade faunística e florística de elevada importância, representada por grupos típicos de animais e plantas (VANNUCCI, 2002).

Este ecossistema é considerado “berçário animal” em decorrência de que nele se reproduzem e se alimentam os mais variados mamíferos, aves, peixes, moluscos e crustáceos, que são entendidos como os recursos pesqueiros indispensáveis à subsistência tradicional das populações das zonas costeiras. Ou seja, essa peculiar forma de composição do mangue, favorece a reprodução e manutenção das mais variadas espécies animais, e ademais esta rica biodiversidade

dos manguezais traduz numa fonte de alimentos para populações humanas (LESSA, 2004).

Apesar de toda importância desse ecossistema para o equilíbrio ecológico e conseqüentemente para o homem, ele continua sofrendo destruição total ou parcial por meio de processos urbano-industriais de ocupação do litoral, com a exploração predatória de sua fauna e flora, poluição de suas águas, além de sua transformação em aterros e depósitos de lixo (LIRA *et al*., 1992).

Os manguezais mais afetados são aqueles que se encontram nas áreas mais urbanizadas, a exemplo do que ocorre com a área objeto do estudo, pois dentre os trechos mais concorridos para o estabelecimento do homem em busca de sua sobrevivência, estão aqueles que margeiam os estuários (SILVA, 2002). Além da delicada situação em que se encontra o manguezal, a falta de conhecimento sobre a importância desse ecossistema é um dos maiores entraves para sua preservação e conservação (ALARCON & PANITZ, 1998).

Esta zona de transição entre ambientes terrestre e marinho é úmida e característica de regiões tropicais e subtropicais. Deve-se, no entanto, distinguir os termos manguezal, que consiste no ecossistema; englobando o todo existente do bioma, desde plantas à fauna, e o mangue que vem a ser as espécies vegetais características desses habitats, ou seja, a própria vegetação do manguezal (HALAMA, 2004).

Tal bioma torna-se, portanto, de extremo relevo, não apenas natural, mas também econômico e cultural, visto que, no que se refere à pesca, os manguezais produzem mais de 95% do alimento que o homem captura no mar, ficando clara que a sua manutenção é vital para a subsistência tanto das comunidades pesqueiras que vivem em seu entorno, que em Pernambuco somam 20 mil unidades familiares dependentes da pesca artesanal, quanto para a própria sociedade, pois há uma forte indústria de pescados hoje promovendo cerca de 1/3 da proteína animal presente na alimentação diária do país (NOGUEIRA, 2010).

Por todo o exposto e em decorrência da vasta ocupação litorânea e da suma importância no Bioma Brasileiro, o texto constitucional define a Zona Costeira[2] como bem jurídico cuja proteção pelo direito se faz imprescindível. As múltiplas razões da importância deste bioma para o Brasil fez com que o Estado detivesse uma maior

[2] Zonas costeiras são zonas que podem ser classificadas como a interface entre terra e a água, zona onde acaba a influência do mar/rios/lagos e começa a influência da terra, ou vice-versa, zona intermédia entre terra e superfícies aquáticas. Em http://www.zonascosteiras.gov.mz/article.php3?id_article=11 (acesso em 25/09/2011).

atenção para sua proteção e manutenção, impondo leis, instrumentos ambientais e institutos como limites da exploração e uso desta tão importante vegetação.

Trazendo a abordagem para o Manguezal que será discutido neste trabalho, o manguezal do Pina, atualmente Parque dos Manguezais, pode-se dizer que:

> Apesar da alta poluição detectada, o estuário, ainda, é capaz de abrigar diversidade biológica. Os animais, de importância econômica, encontrados na região são principalmente peixes (bagre, tainha, camurim, sardinha e carapeba), crustáceos (aratus, caranguejos, guaiamus, etc) e moluscos (sururus, ostras, unhas de velho, mariscos, taiobas, etc), além de um total de 86 espécies de aves (PASSAVANTE, 2008; RECIFE, 2008 *apud* SOBRINHO, M.A.M; ANDRADE, A. C).

O parque dos manguezais é uma área estuarina do Recife, situada em uma Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA), inserida na Bacia Hidrográfica do Rio Pina, Tejipió, e Jordão (MARTINS; CASTILHO & SILVA, 2006).

> O Parque dos Manguezais está localizado na porção sul da cidade do Recife, entre os bairros de Boa Viagem e do Pina, numa área conhecida como antiga "Estação Rádio Pina" da Marinha do Brasil. Possui uma área total de 307,83 ha. e tem seu acesso principal feito pela avenida Domingos Ferreira (pista local).
> O parque possui aspecto essencialmente aquático, com manguezais e ilhas envolvidas por braços dos rios Jordão e Pina, mas com influência de outros dois rios, Tejipió e Capibaribe. Segundo a Prefeitura do Recife (RECIFE, 2004): "*o espaço urbano do Parque dos Manguezais encontra-se ainda bem conservado e pode ser considerado um verdadeiro santuário ecológico tão especialmente característico do panorama da cidade do Recife*" (MARTINS e MELO, 2007).

É considerado o maior mangue urbano do Brasil, e vem sofrendo com aterramentos, especulação pelo mercado imobiliário, e como se verá, com a construção de sistema viário em sua área.

1.2 Patrimônio nacional e direito fundamental da coletividade

Um bem jurídico tutelado é tudo aquilo que o legislador entende ser relevante para a ordem jurídica, ou seja, tudo aquilo que tem valor tal que mereça ser resguardado pelo ordenamento jurídico.

Partindo-se desta premissa, pode-se constatar que o Manguezal recebeu do legislador constituinte de 1988 um grande valor, razão esta de tê-lo definido como "bem jurídico" inserido ao Patrimônio Nacional. O Código Civil biparte os bens em públicos e particulares, sendo os da primeira espécie os pertencentes à União, aos Estados, Distrito Federal ou aos Municípios; todos os outros são particulares.

Os bens públicos dividem-se em três categorias; os de uso comum do povo,

os de uso especial que são locados ao desenvolvimento de serviços e funcionamento de estabelecimentos estatais, e por fim os bens dominiais que são aqueles que constituem o patrimônio dos entes estatais como objeto de direito pessoal ou real de cada uma delas (MAZZA, 2011).

O manguezal, como parte do meio ambiente natural e cultural pertence a uma quarta categoria de bens que são os bens de interesse público, na qual estão inseridos tanto bens pertencentes às entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para consecução de um fim público. Estes bens estão subordinados a um especial regime jurídico no que se refere a seu gozo e disponibilidade, bem como estão sujeitos a um particular regime de polícia, de intervenção, controle e tutela pública (SOUZA, 2010).

A partir da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente passa a ter tutela constitucional, pois o artigo 225 declara que "todos tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado". Assim, o ambiente, por suas próprias características passou a receber proteção autônoma do ordenamento jurídico, sendo, o objeto da proteção o meio ambiente qualificado. Daí decorre que a mera propriedade da área, seja esta de propriedade particular ou pública, não permite ao proprietário exercer poder de disposição da qualidade do meio ambiente, porque esta (a qualidade de equilíbrio ambiental) não se integra a sua disponibilidade.

Tal posição constitucional leva a crer que o legislador constituinte pretendeu resguardar o meio ambiente das constantes ingerências humanas à manutenção do seu equilíbrio, tendo na maioria das vezes como propulsor o interesse econômico e a constante busca pelo desenvolvimento da sociedade.

A atual proteção consagrada na Carta Magna nem sempre existiu, o que fica evidente ao se perceber que a hodierna Constituição é a primeira a mencionar o ambiente como bem jurídico tutelado pelo Direito. Pode-se constatar que a elevação do Mangue (e de todo o meio ambiente, considerado este no seu sentido mais amplo), à definição de bem relevante ao Estado e a Coletividade está intrinsecamente ligada à época atual. Após diversos eventos ambientais e sérias crises sociais o ambiente, passa a receber o reconhecimento mundial da necessidade de proteção e da promoção de desenvolvimento sustentável[3].

[3] A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, produziu o relatório *Nosso Futuro Comum,* conhecido como Relatório Brundtland, este relatório divulgou a noção de que o desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem arriscar que as futuras gerações possam satisfazer as suas necessidades. Contudo, para MOREIRA (2007), é impossível falar-se e, desenvolvimento efetivamente sustentável sem a

É profunda a transformação que sofreu a tutela jurídica do ambiente no Brasil. Por longos anos predominou a ausência total de proteção, em face da concepção privativista do direito de propriedade, que impedia uma visão ampla de proteção ao meio ambiente, apenas enfatizando os interesses individuais e o uso da terra apenas em favor próprio. O resultado desta transformação ocorrida nas últimas décadas, em relação à proteção e à preservação ambiental, foi que o constituinte brasileiro dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente. Salienta-se que o patamar inicial desta transformação jurídica surgiu como interesse internacional e como preocupação de cada Estado, a partir da Declaração do Meio Ambiente, adotada pela conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em Julho de 1972.

Denotando a relevância que o conceito de ambiente ecologicamente equilibrado passou a receber, BOBBIO (1992), afirma que:

> Nos movimentos ecológicos está emergindo quase um direto da natureza a ser respeitada ou não explorada,onde as palavras “respeito” e “exploração” são exatamente as mesmas usadas, tradicionalmente, na definição e justificativa dos direitos do homem.

O Princípio 1 da referida Declaração traz a elevação do Meio Ambiente à qualidade de direito Fundamental do ser humano:

> O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

A partir deste princípio, as nações signatárias firmaram um compromisso preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, o que significou, nacional e internacionalmente, um reconhecimento do direito do ser humano a um bem jurídico fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e qualidade de vida (MILARÉ, 2011).

A Constituição de 1988 consagra um Capítulo à proteção do ambiente, artigo 225, Capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social. Todavia, a tutela não se concentra especificadamente neste capítulo, estando presente em inúmeros outros regramentos insertos ao longo do texto em função de conteúdo inter/multidisciplinar da matéria.

A proteção ambiental em todos os seus elementos essenciais à vida

---

análise do requisito de justiça social ao desenvolvimento sustentável. A preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, a diminuição do consumo de energia e o desenvolvimento de tecnologias ecologicamente adaptadas fazem-nos reconhecer os limites postos pela dinâmica da biosfera à vida humana. Assim, pode-se perceber que muitas das póliticas dos Estados se referem mais um mero crescimento e não a um efetivo desenvolvimento das sociedades.

humana e à manutenção do equilíbrio ecológico visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. Encontra-se, assim, diante de uma nova proteção do direito à vida, pois neste há de se incluir a manutenção daquelas condições ambientais que são de suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social (REALE, 2002).

O direito a um ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso, de terceira dimensão, e ele assim se classifica por sua origem, que é diversa da dos demais. Nasceu de um amadurecimento dos povos, de um reconhecimento de que os recursos são finitos, e da percepção de que a degradação do ambiente traria, inevitavelmente, a destruição da vida humana. É chamado de direito difuso, pois a coletividade, de forma indeterminada, é titular do direito ao meio ambiente.

> A nota distintiva destes direitos de terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida ou indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. [...] Compreende-se, portanto, que os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial por sua implicação universal ou, no mínimo transindividual, e por existirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação (SARLET, 2010).

Pela percepção de que a promoção da defesa do meio ambiente é senão a defesa da própria vida humana foi que se definiu este amparo como direito difuso, ou seja, indivisível e de impossível referência a um número certo de pessoas ligadas por alguma circunstância de fato.

> Tem-se, portanto que a característica marcante dos interesses ou direitos difusos é a sua indivisibilidade, referindo-se, também, a um número sem fim de pessoas, devidamente ligadas por circunstâncias de fato. Em outros termos, os interesses difusos são aqueles que têm, como uma de suas características, a privação de seu portador, do seu titular específico e são, portanto substancialmente anônimos. O direito um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um exemplo de interesse ou de direito difuso, pois alcança um número sem fim de pessoas. (ANTUNES *apud* LEITE e AYALA, 2011).

É essencial a condição difusa o ambiente em função de que as tradicionais fronteiras geopolíticas não são suficientes para lidar com as questões ambientais. Os danos ambientais são transfronteiriços, sendo sentidos em diversos locais.

O Princípio 27 da Declaração do Meio Ambiente (1972) registra que os Estados e o Povo devem cooperar com espírito de parceria e solidariedade para que

a proteção global do ambiente se efetive. A preocupação com a preservação ambiental ultrapassa o plano das presentes gerações e busca proteção para as futuras.

> É de fato este Princípio, a proclamação de um direito fundamental intergeracional de participação solidária e, como conseqüência, extrapola, em seu alcance, o direito nacional de cada Estado soberano e atinge um patamar intercomunitário, caracterizando-se como um direito que assiste a toda a humanidade (LEITE e AYALA, 2011).

A partir da Constituição, diversas leis de proteção ambiental passaram a existir além de estudos que comprovam a importância deste ecossistema, tanto para a manutenção das atividades pesqueiras da plataforma continental, como para a contenção de erosão das áreas litorânea e comunidade pesqueira (SILVA, 2006).

Segundo Cabral (2003):

> O comando principal da norma constitucional brasileira implica a defesa do meio ambiente, e este é imperativo ao Poder Público e à Coletividade, numa responsabilidade conjunta, em razão de que o papel do Estado não é uma via de mão única na relação com o indivíduo, reclama um comportamento social deste diante da comunidade. É a obrigação do sujeito, a responsabilidade social.

Por óbvio, que em nome de uma preservação absoluta, não se pode olvidar a necessidade das populações, em especial daquelas ligadas ao mangue, e é exatamente nesse ínterim que se faz primordial a atuação do Estado através da edição de normas adequadas e da implementação de políticas públicas que permitam o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Fiorillo (2009), o legislador constituinte ao abarcar, no artigo 225 da CF/88 o princípio do Desenvolvimento Sustentável, constatou que:

> Os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.
> Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

No entendimento de Trennepohl (2007), as atividades desenvolvidas em áreas de manguezal, à exemplo da carcinocultura, merecem atenção especial dos órgãos ambientais, devendo passar pelo devido procedimento de licenciamento ambiental, em obediência à Resolução 312/2002 do CONAMA.

Segundo Sirvinskas (2009), a dicotomia entre desenvolvimento/preservação ambiental está superada. Precisa-se conciliar sustentabilidade com tecnologia, em benefício do meio ambiente. Para este autor, toda a decisão (seja ela política, econômica ou social), deverá ter um viés ambiental, de modo que não mais se busca compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, pois a questão ambiental deve ser parte integrante de qualquer decisão.

Assim, em cumprimento ao já citado artigo 225 e ao artigo 170, VI da CF/88, as políticas públicas ambientais devem refletir a preocupação com a conservação ambiental, seja através de políticas ambientais setorizadas, seja através de políticas públicas integradas ou sistêmicas.

1.3 Caracterização da área de estudo: Bacia do Pina – Recife/PE

A Bacia do Pina está localizada na zona litorânea do Estado de Pernambuco, situando-se na parte interna do Porto do Recife-PE. Trata-se de uma área estuarina, em plena zona urbana (entre os paralelos 08°04'03 e 08°05'06"S e os meridianos 34°52'16" e 34°53'58"W). É formada pela confluência dos rios Tejipió, Jiquiá, Jordão, Pina e pelo braço Sul do Capibaribe. Limita-se, a Norte, pelos bairros do Cabanga e São José, a Sul pelos bairros do Pina e Brasília Teimosa, a Oeste pela confluência dos rios Capibaribe (braço Sul), Tejipió, Jiquiá, Jordão e Pina e a Leste, por um dique natural de arrecife de arenito. Possui uma extensão de 3,6 km, aproximadamente, e larguras variáveis de 0,26 a 0,86 km, perfazendo uma área total de 2,02 km2 (CONDEPE, 1980 *apud* FEITOSA, 1988).

Segundo a classificação de Köppen a área apresenta clima do tipo As', denominado Tropical Quente Úmido, caracterizando-se por dois períodos distintos no regime pluviométrico: uma estação seca, que se prolonga de setembro a fevereiro (primavera-verão) e uma estação chuvosa, de março a agosto (outono-inverno).

As informações acerca da caracterização da área de estudo tem como principal fonte o Relatório de Impacto do Meio Ambiente da Via Mangue.

1.3.1 Caracterização física da área

A área de influência do empreendimento localiza-se em zona urbana da

cidade do Recife. Está inserida na zona fisiográfica do litoral pernambucano, com clima quente úmido pseudo-tropical, classificado como As' na escala de Köppen. A amplitude térmica anual é reduzida, as temperaturas máximas, de cerca de 30ºC, ocorreram nos meses de novembro a abril; as mínimas, próximas de 20ºC, nos meses de julho a setembro. A temperatura média ao longo dos anos ficou em torno de 25ºC.

A média histórica da precipitação pluviométrica em Recife confirma duas estações típicas, com inverno chuvoso no período de março a agosto, com precipitações entre 200 e 400 mm/mês, picos em maio, junho e julho; e com época mais seca nos outros meses, com precipitações em geral menores que 100mm/mês, o que resulta numa precipitação anual superior a 2000mm. As séries históricas revelam ainda que houve ocorrência de chuvas em todos os meses do ano em Recife.

Como dito, a área de influência do empreendimento localiza-se no setor sul da faixa costeira do estado de Pernambuco, onde ocorre uma seqüência vulcano-sedimentar cretácica (Formações Cabo, Estiva, Ipojuca), associada a sedimentos plio-pleistocênicos da Formação Barreiras e a depósitos quaternários, constituindo a chamada bacia sedimentar Cabo. Formam o embasamento desta bacia rochas graníticas e migmatíticas de idade pré-cambriana, que afloram na porção oeste da área do empreendimento. Na área da bacia do rio Jordão e da bacia do Pina ocorrem sedimentos quaternários da planície costeira.

A unidade de maior destaque na área de influência são os solos hidromórficos, solos indiscriminados de mangue e areias quartzosas, que na realidade, do ponto de vista genético, são sedimentos ou solos incipientes, derivados de sedimentos flúvio-marinhos.

No que concerne à hidrologia, a área de espelho líquido de interesse deste estudo é parte integrante do complexo estuarino da cidade do Recife, cujo rio formador principal é o Capibaribe. Este rio tem cerca de 240km de extensão, sendo que até seu curso médio apresenta regime fluvial intermitente (FEITOSA, 1988).

Do ponto de vista da hidrografia espacial, por conta da sua bifurcação em dois braços, o rio Capibaribe pode influenciar dinamicamente o movimento das águas do estuário do Recife em dois locais distintos: o braço norte, que se encontra com o trecho final do rio Beberibe, desaguando parte de suas águas diretamente para o mar pela entrada do porto do Recife e parte para as bacias portuária e do Pina, pela

ponte 12 de Setembro (antiga ponte Giratória); e o braço sul (ou braço morto), que escoa pela Ilha do Retiro diretamente para a foz comum com os rios Tejipió/Jiquiá e Jordão/Pina.

O rio Tejipió possui desde sua nascente até a foz comum com o Jordão/Pina e braço sul do Capibaribe uma extensão aproximada de 15km, tendo nascente no município de São Lourenço da Mata e trecho superior ainda relativamente livre de poluição por se encontrar em área demograficamente desocupada com o predomínio de fazendas, granjas e sítios. Ao atingir as proximidades da BR 232 já se observam os primeiros lançamentos de efluentes no rio, os quais aumentam de forma considerável a jusante sob a forma de esgotos domésticos e lixo.

Após seu cruzamento com a BR 101 e a Avenida Recife, quando entra em zonas de alagados típicos de estuários de planície costeira, o Tejipió recebe pela margem direita águas do riacho Jangadinha ou Moxotó, do Canal da Mauricéia, além de trocar águas com a lagoa do Araçá e, pela sua margem esquerda, receber o seu principal afluente, o rio Jiquiá. O sistema Tejipió/Jiquiá é responsável pela drenagem da totalidade da zona urbanizada situada no setor oeste do município do Recife.

O rio Jiquiá tem nascente na altura do açude São João da Várzea, onde recebe a denominação de rio Curado até próximo do seu cruzamento com a BR-101, possuindo cerca de 9km de extensão até sua confluência com o rio Tejipió e apresenta-se atualmente muito poluído por esgotos domésticos e lixo. Ele recebe drenagem da região do Curado e do Jardim Botânico, em seu trecho superior, pela sua margem direita. Logo após, pela sua margem esquerda, recebe vários pequenos afluentes que drenam parte da Cidade Universitária, Ceasa, San Martin, Jiquiá e Mangueira e, por meio do Canal Torrões, do mesmo modo recebe os efluentes da Estação de Tratamento de Esgotos de Roda de Fogo da Compesa. Esse rio é considerado pelos especialistas em drenagem urbana como de grande importância para a cidade, em vista do seu elevado grau de urbanização já existente e da rápida tendência de ocupação do restante do seu solo que se espera para breve (BATISTA FILHO, 1996 *apud* Relatório de Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue).

O Rio Jordão, que possui cerca de 12 km de extensão, nasce no alto de mesmo nome, daí segue perpendicularmente ao litoral até atravessar a linha sul da RFFSA (Rede Ferroviária Federal SA), onde vira à esquerda e continua no sentido norte, drenando zona bastante urbanizada. Este trecho médio atualmente está

canalizado desde as proximidades da sua travessia com a Av. Mal. Mascarenhas de Morais até a confluência com o Canal do Setúbal na altura da rua Antônio Falcão. Esta canalização do sistema de drenagem natural resolveu o problema dos freqüentes alagamentos na região devido à falta de declividade do terreno e insuficiente capacidade de suporte da calha natural.

A partir da confluência, seu leito passa a não ser mais definido, dando lugar a um grande manguezal, entrecortado por diversas calhas de larguras variáveis, que se estende entre as Avenidas Mascarenhas de Morais e Domingos Ferreira, até as imediações da ponte do Pina, onde se encontra com o leito principal do rio Tejipió. A área de mangues fica sujeita à ação das marés, o que determina seu comportamento hidrodinâmico, e funciona do ponto de vista hidrológico como uma grande bacia de amortecimento de enchentes, sendo, portanto, de importância fundamental para a eficiência do processo de drenagem urbana de toda a região de influência do projeto.

O Canal do Setúbal corre paralelamente ao litoral, recebendo contribuições de uma faixa estreita de área litorânea que vai da Lagoa Olho d'Água até a rua Antônio Falcão, no início da zona de mangues acima referida. Na altura da Avenida Armindo Moura existe um divisor de águas, perpendicular à faixa de praia, que o divide em dois ramos, norte e sul. O primeiro deles corre em terras recifenses, já se encontra totalmente revestido e percorre uma extensão total de aproximadamente 4,3km. O outro pertence ao município de Jaboatão dos Guararapes e tem sua calha revestida parcialmente, até as imediações do Shopping Guararapes.

O rio Pina é originário de uma bifurcação do rio Jordão (pelo lado direito), após ter recebido a afluência do canal do Setúbal, situada à jusante do cruzamento com a Avenida Antônio Falcão, iniciando o desenvolvimento de uma região aquática com vegetação de mangue bem constituída e que sofre grande influência das marés. Eles circundam a Ilha de Deus e desembocam na foz comum do Tejipió/Jiquiá e braço sul (morto) do Capibaribe para novamente juntos formarem as águas da bacia do Pina (ARAÚJO e PIRES, 1998 *apud* Relatório de Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue).

O rio Pina apresenta ainda, como característica importante para este estudo, um braço de maré pela sua margem direita que permite o desenvolvimento dos processos de circulação das águas, que são governados pela dinâmica das marés, que molda os contornos dos trechos emersos da área em que estava instalada a

Estação Rádio Base da Marinha e onde atualmente localiza-se o Aeroclube de Pernambuco.

Considerando a Flora e Fauna Aquáticas, a bacia do Pina é um ambiente estuarino que, por estar situado em plena zona urbana, vem sofrendo todos os tipos de impactos através da ação antrópica e, apesar de tudo, ainda apresenta uma boa produtividade de pescado que são alimentos ricos em proteínas e de importância sócio-econômica para a população circunvizinha de baixa-renda.

Na parte mais interna da bacia do Pina, nas margens dos rios Pina e Jordão, há a presença de uma reserva de vegetação de mangue representada pelas espécies *Rhizophora mangle* (mangue vermelho), *Laguncularia racemosa* (mangue branco) e *Avicennia germinans* e *A. schaueriana* (mangue preto), constituindo um verdadeiro bosque que apresenta várias funções como retentor de sedimentos; assimilador dos sais nutrientes dissolvidos na água, que no local ocorrem em excesso devido ao lançamento de esgotos in natura; fornece sombra e abrigo a muitas espécies que habitam em seu redor, bem como alimento a muitas espécies de crustáceos, como o *Goniopsis cruentata* (aratu) e o *Ucides cordatus* (caranguejo), os quais se alimentam diretamente das folhas de mangue; servindo também de substrato de aderência para *Crassostrea rhizophorae* (ostra-de-mangue), *Chthamalus sp* e *Balanus spp* (cracas), *Mytella charruana* (sururu) e ainda suas copas são utilizadas para a nidificação de várias aves como a garça, o socó, o bem-te-vi, entre outros. A conservação deste bosque, que hoje em dia passa a ser a última reserva de mangue da cidade do Recife, deveu-se praticamente à presença da Rádio Pina, pertencente à Marinha do Brasil.

A bacia do Pina apresenta dois canais laterais que permitem a navegação durante a baixa-mar, ficando expostas algumas coroas de areia na parte central, sendo a principal denominada de coroa dos Passarinhos, a qual é o principal alvo de grande atuação pesqueira durante as baixas-mares, aí coletando-se, diariamente, moluscos comestíveis, como *Anomalocardia brasiliana* (marisco-pedra) e *Tagelus plebeius* (unha-de-velho), dentre outros. Vale ressaltar ainda que esta área é utilizada por aves migratórias, como os maçaricos, para seu repouso e alimentação.

A flora planctônica da área está representada por diversas espécies de microalgas, sendo o grupo dominante o das diatomáceas, destacando-se *Skeletonema costatum, Coscinodiscus oculusiridis, Coscinodiscus excentricus var. fasciculata e Cyclotella stylorum*, ocorrendo ainda representantes de clorofíceas e

cianofíceas destacando-se entre elas a *Trichodesmium erytraeum*; dinoflagelados e fitoflagelados (KOENING *et al*., 1990; SILVA-CUNHA *et al*., 1990 *apud* Relatório de Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue).

Sobre a Flora Estuarina ao longo da bacia do Pina, pode-se dizer que a vegetação é rara e o manguezal encontra-se bastante degradado, com apenas alguns representantes de mangue, sendo de porte muito pequeno. Entretanto, na altura do estuário dos rios Jordão e Pina, onde há ainda uma forte influência da maré, ocorre uma densa vegetação de mangue que chega a formar um bosque cujas plantas são de porte sub-arbóreo até arbóreo.

Três espécies típicas do manguezal são encontradas na área: o "mangue branco" (*Laguncularia racemosa Gaertn. f.*), espécie com excelente amplitude de tolerância, ocupa especialmente áreas com solos mais consolidados, dominando a leste, nas imediações do aeroclube, dos supermercados Bompreço e Extra, e contornos da antiga Estação Rádio Pina, prolongando-se para o sul até a Av. Antônio Falcão; o "mangue-vermelho" (*Rhizophora mangle L.*), com seu característico sistema de raízes escoras; e finalmente o "mangue-siriúba" (*Avicennia schaueriana Stapf. et Leechman*), ambas predominando nas áreas mais atingidas pelo fluxo e refluxo das marés, conseqüentemente em solos menos consolidados, distribuído mais a oeste e norte, como bem se observa nas imediações e contornos da Ilha de Deus.

Nas áreas marginais e ilhotas arenosas sujeitas ao movimento das marés, onde o solo se encontra mais consolidado, porém com maiores concentrações de cloreto de sódio, sobrevivem duas espécies de plantas de folhas suculentas, o "bredo-da-praia" (*Iresine portulacoides Moq.*) e o *Sesuvium portulacastrum L.*

Em terrenos mais afastados, porém, algumas vezes associada a estas duas espécies, em espaços sujeitos às inundações das marés mais altas, está presente a extremamente tolerante "grama-de-burro" (*Cynodon dactylon (L.) Pers.*).

Nos terrenos baldios contíguos ao manguezal, instalam-se várias espécies ruderais, destacando-se a "burra-leiteira" (*Chamaesyce hyssopifolia (L.) Small*), "capim-braquiária" (*Brachiaria sp.*), "chanana" (*Turnera ulmifolia L.*), "jitirana" (*Ipomoea asarifolia (Desr.) R. & Sch.*), "malícia" (*Schranckia leptocarpa DC.*), "carrapateira" (*Ricinus communis L.*), "melão-de-são-caetano" (*Momordica charantia L.*) e "quebra-pedra" (*Phillanthus niruri Vell.*).

No entorno, a oeste, são ainda comuns algumas áreas com fruteiras como a

“mangueira” (*Mangifera indica L.*) e o “coqueiro” (*Cocos nucifera L.*), este também comum em alguns locais da Ilha de Deus.

1.3.2 Caracterização antrópica da área

Os dados referentes às características espaciais dos bairros do entorno do empreendimento mostram que Boa Viagem, Imbiribeira, Pina e São José são os que ocupam a maior proporção de área do território do município do Recife. Correspondem a espaços relativamente próximos do centro da capital, onde se concentra um expressivo contingente da população do município.

Os bairros do entorno estão situados no contexto de duas RPAs. As RPAs são Regiões Político-Administrativas, segundo classificação da Prefeitura da Cidade do Recife. A RPA 1 é formada pelos seguintes bairros: Boa Vista, Cabanga, Coelhos, Ilha do Leite, Ilha Joana Bezerra, Paissandu, Recife, Santo Amaro, Santo Antônio, São José, Soledade; enquanto a RPA 6 abriga os seguintes bairros: Boa Viagem, Brasília Teimosa, Cohab, Ibura, Imbiribeira, Ipsep, Jordão e Pina.

Acerca da distribuição espacial da população, verifica-se que dentre os bairros da área de influência Boa Viagem é o mais populoso, com mais de 100.000 habitantes por ocasião do último Censo Demográfico, o que representava então 28% do total de moradores da RPA 6 e aproximadamente 7% da população do município. Nos bairros situados na RPA 1, que engloba a região mais próxima ao centro da cidade, o número de habitantes é menor, no geral inferior a 13.000, no que se refere especificamente às áreas inseridas na área de influência do empreendimento analisado (*apud* Relatório de Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue).

Tendo-se como referência a área de influência direta em toda a sua extensão, a população total soma 225.621 pessoas, das quais quase metade (44%) residindo em Boa Viagem. Nos bairros da área de influencia direta (AID) localizados na RPA 6, estão 193.436 moradores, enquanto nos da RPA 1 há 32.185, números que, em termos percentuais, representam 86% e 14%, respectivamente, em relação ao conjunto de habitantes da área.

Cabe destacar, ainda, a variação encontrada no tocante à densidade populacional por bairro, constatando-se a maior concentração de moradores por m^2 em Brasília Teimosa (33 hab./m^2) e a menor no bairro do Recife (0,34 hab./m^2).

Trata-se de média bastante superior a que é referente à cidade do Recife, contexto em que corresponde a 6,50 hab./m^2. Em Boa Viagem, registram-se 13,30 hab./m^2, o que retrata o acelerado crescimento do bairro, onde se encontram construções de alto padrão e um dinâmico e sofisticado setor de comércio e serviços que estimulou a edificação de grandes centros comerciais. Ao mesmo tempo em que foram atraídos moradores de maior poder aquisitivo, acorreram populações pobres que se fixaram em assentamentos populares como a Ilha de Deus, Entra-Apulso e Borborema, dentre outros.

Aproximadamente dois terços dos assentamentos existentes na cidade situam-se em áreas precárias, dos quais 44,4% ocupam várzeas, mangues, alagados e baixios (Prefeitura da Cidade do Recife/BID, 1994, p.13 *apud* Relatório de Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue). Tal tendência de comportamento contribui para "sobrecarregar a precária infra-estrutura existente, piorando as condições de drenagem, salubridade e conforto ambiental, com a verticalização e expansão das construções nos lotes (diminuindo o solo natural)".

Segundo dados constantes do Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano, na área de influência há um total de 101.690 pessoas morando em ZEIS ou outras áreas pobres dos bairros que compõem a área de influência do Projeto Via Mangue. Isso representa 45% dos 225.621 moradores dos espaços focalizados e 42% dos domicílios permanentes ali localizados. Em outros termos, significa que quase metade da população e dos domicílios existentes apresenta algum nível de carência social, associada às condições de moradia.

A urbanização da região sul do Recife iniciou-se, no entanto, já nos anos 20, quando foram construídas a ponte do Pina e a avenida Beira Mar, que ligavam o centro às ilhas do Pina e à praia de Boa Viagem, à época local de veraneio. A instalação do aeroporto dos Guararapes nas proximidades de Boa Viagem, assim como a ocorrência de enchentes no rio Capibaribe - inundando bairros tradicionalmente ocupados pelos segmentos sociais dominantes - revelam-se como condicionantes importantes do crescimento urbano que viria a se mostrar mais acentuado nas décadas subseqüentes à de 1960.

A observação desses fatos remete ao que alguns autores denominam de "segregação do espaço urbano", fenômeno que corresponde à concentração de determinadas camadas sociais em parcelas do território da cidade, definindo, conseqüentemente, padrões de uso particulares (VILAÇA, 1997 *apud* Relatório de

Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue).

Na análise das condições de moradia, considerou-se que o fato de o domicílio estar ligado à rede geral de abastecimento de água ou de esgotos significa o acesso a um serviço público de melhor qualidade, que certamente repercute positivamente nos padrões de existência das pessoas. Pressupõe-se que os moradores de domicílios atendidos por esses serviços recebem água limpa e tratada e não são obrigados a conviver com deficientes ou inexistentes sistemas de tratamento dos resíduos domésticos. A redução na incidência de doenças associadas ao contato com águas sujas e/ou contaminadas se constitui em um dos reflexos positivos da oferta desses serviços.

Com base no material compilado pelo Atlas Municipal do Desenvolvimento Humano, verifica-se que, em Boa Viagem, o acesso ao serviço de abastecimento de água ligado à rede geral apresenta um nível de cobertura superior a 80% das residências. Cobertura de todas as casas só é encontrada no Cabanga, bairro de classe média e de ocupação antiga.

Ainda sob o prisma do domicílio, é corroborada a conclusão de que a maior precariedade diz respeito ao funcionamento da rede geral de esgoto, destacando-se a situação dos bairros de Brasília Teimosa, Ilha Joana Bezerra, Recife e Pina, onde se revelam as maiores carências em relação a esse serviço.

Dados mais recentes indicam alguns avanços no grau de cobertura desse serviço, muito embora ainda sejam expressivas as deficiências, visto que apenas 34,32% dos domicílios da Região Metropolitana do Recife e 42,86 % dos da cidade do Recife estão ligados à rede geral de esgotos. Entretanto, o sistema apresenta deficiências, havendo situações em que o escoamento acontece de maneira inadequada, acarretando vazamentos e, por conseqüência, gerando problemas para a população.

Sem dúvida, em termos percentuais, o serviço de coleta de lixo é o que atende o maior número de residências em todos os bairros que integram a área de influência. No Cabanga, Ilha do Leite e Paissandu a coleta é feita em todos os domicílios. A maior proporção de domicílios que não contam com o serviço de coleta de lixo domiciliar encontra-se nos Coelhos (80%) e na Ilha Joana Bezerra (86%). Cabe destacar que, nesses bairros, registra-se uma freqüência maior de casos de domicílios que têm seu lixo jogado no mar ou no rio (8% e 7%, respectivamente).

1.3.3 Perfil socioeconômico da população de baixa renda da área de estudo

Considerando o universo das famílias cadastradas[4], os dados sobre escolaridade revelam a existência de um contingente de 6% de pessoas analfabetas e apenas 15% dos moradores concluíram o ensino médio, sendo ainda menos expressivo o percentual dos que possuem nível superior (1%) e nível técnico (0,5%).

Segundo o cadastro dos moradores das áreas passíveis de ações de reassentamento, há época da pesquisa[5] havia 1.252 pessoas ocupadas em atividades diversas, excluindo-se os aposentados/pensionistas, estudantes e os não-informados. Trata-se, na maioria dos casos, de ocupações que não requerem qualquer tipo de capacitação técnica ou que exigem apenas reduzido nível de capacitação formal, sendo tais atividades realizadas freqüentemente no âmbito do mercado informal de trabalho, com todas as conseqüentes ausências de garantias inerentes a esse tipo de vínculo laboral.

Os resultados do cadastro das famílias confirmam o baixo nível de rendimento da maioria dos moradores das áreas sujeitas a remanejamentos populacionais. Predominam as famílias cuja renda é inferior a 2 salários mínimos por mês. É preciso assinalar, ainda, a importância que têm hoje os programas de distribuição de renda, como o Bolsa-Família, que, ao lado de outras políticas governamentais, participam significativamente da composição da renda das famílias pobres.

A maioria dos moradores se declarou proprietária dos imóveis onde reside (o menor percentual - 60% - na comunidade Xuxa, e o maior na Paraíso - 87%), havendo entretanto um percentual de inquilinos, com o maior percentual sendo identificado na comunidade Xuxa (13% dos moradores cadastrados). Alguns imóveis aparecem na condição de invadidos, com a maior proporção de ocorrências desse tipo na localidade Xuxa.

Na área focalizada, 93% dos imóveis são utilizados como residências, registrando-se apenas 3% com uso comercial e/ou de serviços e 2% foram classificados como de uso misto. Mais de 30% das famílias cadastradas residem no lugar há mais de 30 anos, registrando-se apenas 7% de pessoas que declararam residir há menos de 2 anos.

Em 64% dos domicílios cadastrados utiliza-se água fornecida pela Compesa,

[4] De acordo com informações constantes no RIMA do Sistema Viário Via Mangue
[5] De acordo com informações constantes no RIMA do Sistema Viário Via Mangue

sendo que em 17% dos imóveis o fornecimento é classificado como cessão de algum vizinho. Em 89% das residências o esgoto é jogado no mangue, havendo um reduzido percentual de 4% das casas onde se utiliza fossa (o documento não especifica o tipo).

Em cerca de 82% dos imóveis, os moradores contam com energia elétrica fornecida pela CELPE, sendo que há 5% sem energia e 9% que utilizam energia cedida.

Considerando a subdivisão por bairros, com exceção da Ilha do Leite e Paissandu, nos demais funcionam tipos de entidades de natureza diversa, predominando as Associações (foram computadas 12 naquela área) e os Conselhos de Moradores (10).

Aceitando-se, como pré-requisito essencial à melhoria da qualidade de vida das pessoas, uma nova relação homem-natureza no processo de apropriação e utilização do meio natural, é inegável a importância da participação das comunidades, garantindo-se, assim, as chances de êxito das formas de gestão adotadas, relacionadas ao funcionamento da via e, sobretudo, à preservação ambiental na área.

1.4 Natureza jurídica do manguezal e legislação aplicável a proteção

A definição da natureza jurídica do que se compreende como manguezal para fins de proteção e de legalização das atividades é ponto fundamental, visto que, apenas a partir desta definição, se torna possível determinar a legislação que se aplica a este ecossistema.

Quando se perquire a natureza jurídica de um instituto, o que se pretende é fixar em que categoria jurídica o mesmo se integra, ou seja, de que gênero aquele instituto é espécie (CÂMARA, 2008).

> Natureza jurídica é a afinidade que um instituto tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação. Portanto, determinar a natureza jurídica de um instituto consiste em determinar sua essência para classificá-lo dentro do universo de figuras existentes no Direito. Seria como uma forma de localizar tal instituto topograficamente. É como se um instituto quisesse saber a qual gênero ele pertence, é a espécie procurando o gênero, é a subespécie procurando a espécie (DINIZ, 2009).

Na comparação com outras ciências, buscar a natureza jurídica seria como

buscar a taxinomia[6] de uma determinada espécie.

Assim, o adequado enquadramento jurídico do mangue permite definir qual legislação se aplica (ou deixa de se aplicar) na proteção deste ecossistema. Destaca-se que não se pode confundir natureza jurídica com conceito de um instituto. Conceituar, de acordo com o dicionário Aurélio é a "ação de formular uma idéia por meio de palavras; definição, caracterização".

Assim, inicialmente, cumpre buscar qual dispositivo trata de conceituar juridicamente o manguezal. A resolução nº 10/1993 do CONAMA em seu artigo 5º, I, foi dos primeiros dispositivos legais a trazer a conceituação. Colaciona-se:

> Art. 5º As definições adotadas para as formações vegetais de que trata o artigo 4º, para efeito desta Resolução, são as seguintes:
> I - Manguezal - vegetação com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e Santa Catarina. Nesse ambiente halófito, desenvolve-se uma flora especializada, ora dominada por gramíneas (Spartina) e amarilidáceas (Crinum), que lhe conferem uma fisionomia herbácea, ora dominada por espécies arbóreas dos gêneros Rhizophora, Laguncularia e Avicennia. De acordo com a dominância de cada gênero, o manguezal pode ser classificado em mangue vermelho (Rhizophora), mangue branco (Laguncularia) e mangue siriúba (Avicennia), os dois primeiros colonizando os locais mais baixos e o terceiro os locais mais altos e mais afastados da influência das marés. Quando o mangue penetra em locais arenosos denomina-se mangue seco.

Tal conceito foi novamente discutido, em função de revisão legislativa, proposta da Resolução nº 303/2002, no artigo 2º, IX, que passou a apresentar o seguinte conceito:

> Art. 2º Para os efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
> (...)
> IX - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina;

O Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, também passa a oferecer conceituação para manguezal, distinguindo-o de apicuns e salgados.

> Art. 3º (...)
> XIII - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da

[6] **taxinomia** |cs| (grego *táksis, -eos*, classificação + grego *nómos, -ou*, regra, lei, uso + *-ia*). *s. f.* Teoria ou nomenclatura das classificações científicas. = TAXONOMIA

> costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;
> XIV - salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica;
> XV - apicum: áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular;

Não há que se discutir que a área/vegetação atingida pelo sistema viário Via Mangue corresponde a Manguezal, visto que o RIMA a qualifica como sendo manguezal e a legislação estadual que autorizou a supressão da vegetação para a implantação do projeto definiu a supressão de "mangue" conforme se verá adiante.

Conhecido o conceito jurídico, cumpre definir sua natureza jurídica, ou seja, definir em qual classificação jurídica se enquadra.

A primeira discussão neste ponto está em definir se os mangues enquadram-se ou não na categoria de terrenos de marinha, sendo então considerado como bem da União.

O revogado Decreto-Lei nº 6.871/44 apresentava distinção entre ambos, conforme se pode observar:

> Art. 2º O patrimônio imóvel da União compreende:
> I – os terrenos de marinha e seus acrescidos; os de mangue e das ilhas situadas em mares territoriais ou não, que não estejam incorporados ao patrimônio dos Estados ou Municípios ou que, por qualquer título, não pertençam a particulares; os terrenos situados nas margens dos rios navegáveis no Território do Acre, se, por qualquer título, não pertencerem a particular; os situados na margem brasileira dos rios internacionais e nos que banham mais de um Estado; as ilhas situadas em rios que limitam o Brasil; e a porção de 66 quilômetros da faixa das fronteiras; (sem grifos no original).

O Decreto-Lei nº 9.760/46[7], que passou a tratar da matéria, deixou de

[7] Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:
a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;
b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;
c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;
d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares;
e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;
f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais;
g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas oficinas e fazendas nacionais;
h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares, que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares;
i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, fortificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial;
j) os que foram do domínio da Coroa;
k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal;
l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

mencionar os terrenos de mangue entre os bens da União, indo, no mesmo sentido, a atual Constituição Federal[8].

Gasparine (2010) deixa claro que não se pode confundir os terrenos de marinha com os "acrescidos" e com os terrenos de mangue:

> Os terrenos de marinha não se confundem com os acrescidos, os reservados e os de mangue, (...). Os terrenos de marinha são diferentes dos de mangue, que são terras alagadiças onde se desenvolvem árvores conhecidas por mangue, origem da designação desses terrenos. As marinhas são terras secas, enquanto as de mangue não. As marinhas têm largura e profundidade certa e determinada por lei; já os mangues não.

Para Barbosa (2009), o enquadramento dos mangues como bens da União resta superado em virtude das alterações legislativas. Assevera que "os terrenos de marinha, quando existentes, estarão presentes após a área de mangue, em terra seca, adentrando 33 m no território, nos locais em que se possa constatar a influências das marés pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, em qualquer época do ano".

De toda a sorte, o fato dos manguezais estarem em terrenos públicos ou privados, não altera em nada a legislação que lhes fornece amparo, como bem asseverou o STJ, de acordo com voto do Ministro Herman Benjamim, exposto na fundamentação do Recurso Especial nº 650.728-SC (2003/0221786-0), que ora transcreve-se:

> Irrelevante o fato de se tratar de terras públicas (terrenos de marinha) ou particulares, posto que apresentando ecossistema de mangue, não poderia ter sido devastada, sob pena de violação ao princípio da função socioambiental da propriedade (art. 225 da CF/88).

---

[8] Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constituciona nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Alheio a discussão de ser ou não terreno de marinha, deixou claro o julgador que tal fato, embora emane outras relevantes decorrências, não altera a necessidade de proteção do ecossistema, não permitindo ao seu proprietário - seja ele público ou privado - a degradação deste ecossistema, que possui papel relevante para a coletividade.

Definido que, *ad initio*, os manguezais não se constituem bens da União[9], mas que tal fato não altera a qualidade da proteção legislativa que deve repousar sobre eles, passa-se a perquirir sua efetiva natureza jurídica.

A Constituição de 1988, embora não trate diretamente dos mangues, oferece tratamento explícito à Zona Costeira, definindo-a como patrimônio nacional[10].

A Política Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, Lei nº 7.661/88, define Zona Costeira como sendo:

> Art. 2º - (...)
> Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

O artigo 3º, inciso I da mesma lei, trata dos manguezais, os definindo como bem ao qual a Política da Zona Costeira deverá oferecer conservação e proteção. O artigo 6º, §1º[11] expõe que as atividades nestas áreas deverão observar a PNGC, bem como os diplomas estaduais e municipais, sob pena de embargo ou demolição.

> Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:
> I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; (sem grifos no original).

---

[9] Entendendo diversamente, Antunes (2012), assevera que: "Por estarem situados no litoral ou em áreas sujeitas à influência das marés, os manguezais são bens pertencentes ao patrimônio da União, em razão do que determina o artigo 20 da Constituição Federal, em seus incisos IV e VII. Como é do conhecimento do leitor, os terrenos de marinha têm a sua definição legal estabelecida pelo artigo 2º do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946".

[10] Art. 225 (...)
§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (sem grifos no original)

[11] Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.
§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.
§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei. (sem grifos no original)

Além de receberem proteção por serem integrantes da Zona Costeira, os manguezais também integram o Bioma Mata Atlântica, conforme definido pela Lei nº 11.428/2006[12] e pelo Decreto nº 6.660/2008[13], que lhe regulamenta.

A Lei nº 4.771/1965, que instituía o Código Florestal foi revogada pela Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. O antigo Código Florestal já definia, em seu artigo 2º, os manguezais como áreas de preservação permanente, conforme se pode observar:

> Art. 2° Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
> (...)
> f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
> (...)
> Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Mantém-se a análise a legislação acima, em virtude que esta era a que vigorava há época do licenciamento da Via Mangue.

A análise sistêmica da legislação leva à Resolução 303/2002 do CONAMA, que trata do estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente.

> Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:
> IX - nas restingas:
> a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;
> b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;
> X - em manguezal, em toda a sua extensão;

A Lei 12.651/2012, que instituiu o novo Código Florestal, define:

> Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

---

[12] Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste. (sem grifos no original)

[13] Art. 1º O mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, previsto no art. 2º da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encraves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas. (sem grifos no original)

> (...)
> VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
> VII - os manguezais, em toda a sua extensão;
> (...)

Depreende-se da análise dos diplomas legais acima que o manguezal integra a Zona Costeira, é considerado ecossistema associado ao Bioma Mata Atlântica e possui natureza jurídica de Área de Preservação Permanente - APP, nos termos do Código Florestal (tanto do antigo como do novo).

> Esses preceitos legais que protegem as áreas de preservação permanente, traduzem o instituído na Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei 6.938/81, considerada a espinha dorsal do direito ambiental brasileiro, que tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação ambiental propícia à vida, atendidos aos princípios do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º, incisos III, IV, V, VIII, IX) (BRANDÃO, 2011).

Áreas de Preservação Permanente (APP) são uma das espécies do gênero espaços territoriais especialmente protegidos[14]. Estes são instrumentos da PNMA (artigo 9º, VI), que se destinam a "implementação do direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, em particular no que se refere à estrutura e funções dos ecossistemas" (MILARÉ, 2011).

A definição jurídica de APP já era encontrada no antigo Código Florestal, conforme se observa:

> Art. 1º (...)
> (...)
> § 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:
> (...)
> II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

O Novo Código Florestal apresenta a seguinte definição:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
> (...)
> II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Chama-se atenção ao fato de que as APP's constantes do artigo 4º do Novo

[14] Além das APP, são considerados Espaços Territoriais Especialmente Protegidos as Unidades de Conservação (UC) e a Reserva Legal (RL).

Código Florestal, a exemplo do que ocorria com as previstas no revogado artigo 2º do antigo Código Florestal, recebem proteção legislativa automática. Ou seja, não há necessidade de nenhuma outra forma de regulamentação ou outras definições locais. Basta apenas a localização definida pelo Código que o só efeito da lei se aplica sobre estes locais, de modo que a condição de APP se estabelece tanto sobre propriedade pública, como sobre a privada, indistintamente.

O artigo 6º[15] do Novo Código Florestal também define APP, porém estas dependem de ato do Poder Público. Este apenas irá identificar e demarcar tais áreas, não definindo novas áreas de APP (está apenas a reconhecer, faticamente, as áreas ali tratadas).

Granziera (2011) aponta importante questão acerca dos manguezais e sua presença na Resolução 303/2002 CONAMA:

> A Resolução CONAMA nº 303/02 caracterizou novos espaços como APP, como os "manguezais, em toda a sua extensão e dunas", que já constavam do Código Florestal no item relativo à proteção das restingas, como estabilizadoras de mangues e dunas.
> Em que pese o mérito de expandir a proteção ambiental para outros espaços, que de resto são frágeis e demandam proteção, essa alteração somente poderia ter sido feita por meio de lei, o que conferiria maior segurança jurídica à sua proteção. A resolução é regulamento e, portanto, não poderia alterar o conteúdo da norma que regulamenta.
> Todavia, não tendo sido arguida essa inconstitucionalidade, permanece em vigor a resolução, gerando efeitos jurídicos de proteção de APP aos mangues e dunas. Considerando que o art. 50 da Lei nº 9.605/98 prevê expressamente, como crime contra a flora, "destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação", pode-se afirmar que a proteção dos mangues e das dunas como Áreas de Preservação Permanente encontra-se consolidada.

Salienta-se o fato de que a Resolução não introduziu a proteção aos manguezais, que já constavam no item relativo às restingas no antigo Código Florestal. Apenas individualizou sua proteção, por reconhecer sua relevância enquanto ecossistema.

> O estabelecimento das restingas como áreas de preservação permanente é fundamental, pois os manguezais são essenciais à formação da vida

[15] Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:
I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
II - proteger as restingas ou veredas;
III - proteger várzeas;
IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
VII - assegurar condições de bem-estar público;
VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.
IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

> marinha e se constituem em abrigo e fonte de alimentação para os seres marinhos. Outras importantes funções são exercidas pelos manguezais. Eugene P. Odum, sinteticamente, define a função desempenhada por esses importantes ecossistemas:
> *'Davis, que estudou a ecologia dos mangais, pensa que eles são importantes, não só para ampliar as costas e formar ilhas, mas também para proteger aquelas da excessiva erosão que, de outro modo, se produziria com as violentas tempestades tropicais. Tem se demonstrado que os detritos de folhas dos mangais constituem para os seres aquáticos uma das principais fontes de energia'* (ANTUNES, 2012).

Todavia, tal discussão se esvazia diante do novo Código que introduz o contido na resolução em seu texto.

O Novo Código Florestal resolve a celeuma da aplicação do conceito de APP para as áreas urbanas, visto que evidencia no caput a aplicação a estas áreas. Todavia, como a aprovação do licenciamento para a área deu-se antes do Novo Código Florestal, cabem as observações feitas a seguir.

Para Antunes (2012), observando o regime do antigo Código Florestal, para que uma APP seja definida, além de estar entre as citadas no artigo 2º do (antigo) Código Florestal ou ter sido objeto de ato do Poder Executivo, cumprindo a inteligência do artigo 3º (do revogado Código), há necessidade de que exerça função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações.

Entende o autor que, em se tratando de área urbana, há que se verificar se o município possui ou não Plano Diretor, sendo este o instrumento que apresentará as ferramentas para a proteção ambiental, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º do 9º (antigo) Código Florestal.

> Logo, a discussão sobre a aplicação do parágrafo único do artigo 2° do Código Florestal em áreas urbanas é complexa e implica na harmonização de diferentes instrumentos jurídicos em diferentes níveis federativos.
> Cabe ao órgão ambiental dos estados, no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental, mediante parecer técnico fundamentado, indicar se a função ambiental tratada pelo inciso II do § 2º do artigo 1º do Código Florestal existe ou não no caso concreto. Isso porque o Código estabeleceu uma presunção *iuris tantun*[16] de que as áreas possuem a função ambiental, cuja repercussão jurídica é a inversão do ônus da prova para aqueles que pretendam descaracterizar a existência da APP.

Os que defendiam esta corrente entendiam que as áreas urbanas possuem peculiaridades próprias, não sendo possível aplicar as restrições do (antigo) Código Florestal sem a análise da função ambiental, visto que não podem ser considerados

[16] Presunção iuris tantum é aquela que é relativa, ou seja, que existe até prova em contrário.

ecossistemas intocados, vez que inseridas em espaço social, transformado continuamente pelas relações sociais.

Como asseverou Milaré (2011) tal questão se resolveu com a edição do Novo Código Florestal, pois, como visto, o regime de APP se aplica às áreas rurais e urbanas igualmente.

Desta feita, quando uma área é entendida como APP, significa que passa a incidir sobre ela uma limitação, ou seja, aquela área e sua vegetação passam a receber proteção especial.

> A definição legal vigente, em particular a inserção da expressão 'coberta ou não por vegetação nativa', denota a intenção do legislador de dar proteção não exclusivamente às florestas e demais formas de vegetação natural, mas aos locais ou às formações geográficas em que tais áreas estão inseridas funcionalmente, ou seja, na ação recíproca e sinérgica entre a cobertura vegetal e sua preservação e a manutenção das características ecológicas do domínio em que ela ocorre.
> De acordo com os ditames do Código Florestal, as florestas e demais formas de vegetação situadas em áreas de preservação permanente não podem ser exploradas, exceto aquelas localizadas em área indígena, e tão somente pela própria comunidade e para sua subsistência. A supressão é admitida apenas quando necessária à execução de obras, planos, atividades e projetos de *utilidade pública* ou *interesse social,* com prévia autorização do órgão competente do Poder Executivo.

Resta evidenciado que os proprietários destas áreas (sejam públicas ou privadas) devem preservar sua condição, não podendo realizar modificações, sendo vedada a exploração econômica.

Pelo regime do antigo Código Florestal, que serviu de base ao licenciamento da Via Mangue, a supressão de vegetação em APP deveria ser feita apenas em casos excepcionais, devendo ser aprovada pelo órgão estadual ambiental competente, e apenas em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto[17].

Os casos de utilidade pública eram previstos no artigo 1º, §2º, IV, da Lei

---

[17] Antigo Código Florestal - Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.
§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.
§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.
§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.
§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.
§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.
(...)

4.771/65, e compreendiam: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão; e, c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

O artigo 1º, §2º, V, do revogado Código Florestal, apresentava as hipóteses de interesse social: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.

A Resolução 369/2006 do CONAMA dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP[18]. Esta mesma resolução trata especificamente da questão de supressão em área de mangue, reiterando o disposto no antigo Código Florestal[19], e vedando supressão de vegetação em área de mangue, excetuando apenas as situações de

[18] Art. 2º - O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico- Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:
I - utilidade pública:
a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
d) a implantação de área verde pública em área urbana;
e) pesquisa arqueológica;
f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aqüicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.
II - interesse social:
a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

[19] Art. 1º (...)
§1º - É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º desta Resolução, e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7º do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

utilidade pública.

O Novo Código Florestal amplia estes conceitos, conforme se observa:

> VIII - utilidade pública:
> a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
> b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
> c) atividades e obras de defesa civil;
> d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
> e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;
>
> IX - interesse social:
> a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
> b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
> c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
> d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
> e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
> f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
> g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;
>
> X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:
> (...)

Com relação à possibilidade de intervenção e supressão de vegetação em APP, o novo Código Florestal define que esta somente será possível em caso de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme se observa:

> Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.
> § 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e

> restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.
> § 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.
> § 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.
> § 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Neste tópico houve alteração, visto que a legislação anterior (artigo 4º, §5º), previa que os mangues só seriam suprimidos em caso de utilidade pública. A mesma proteção, na legislação atual estendeu-se apenas à vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas (lembrando-se que estas são consideradas como estabilizadoras de mangues). Assim, em uma primeira leitura, pode-se concluir que a legislação atual é menos protetiva no que concerne ao ecossistema manguezal.

Todavia, o §2º do artigo 8º passa a tratar especificamente das áreas de manguezal, definindo que, de modo excepcional, a supressão nestas áreas será admitida “em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda”. Ou seja, ao que parece, somente será admitida a supressão se: 1º) a função ecológica do manguezal estiver comprometida e 2º) para execução de obras habitacionais e de urbanização (...) em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Desta forma, salvo melhor juízo, a lei cria novas condições, que devem ser combinadas, para que seja possível a supressão de vegetação de mangue, a qual somente será excepcionalmente possível quando tratar-se de mangue degradado e para atender projetos habitacionais e de urbanização com a finalidade de adequar população de baixa renda. Ao tratar-se do licenciamento, serão feitas considerações acerca da supressão de manguezal para realização do sistema viário via mangue, a fim de perceber se, no caso concreto, esta foi adequada.

O Novo Código Florestal[20] ainda determina que sejam observados os Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, sem prejuízo desta legislação federal, no que concerne às áreas urbanas.

Definidas as questões no plano federal, passa-se a análise da legislação protetiva estadual e municipal, em especial as que atuam sobre o manguezal atingido pelo sistema viário Via Mangue.

A legislação estadual é esparsa e de difícil pesquisa. A Constituição do estado trata de meio ambiente (artigo 204 a 221). O artigo 210 trata da área de manguezal:

> Art. 210. O Plano Estadual de Meio Ambiente, a ser disciplinado por lei, será o instrumento de implementação da política estadual e preverá a adoção de medidas indispensáveis à utilização racional da natureza e redução da poluição resultante das atividades humanas, inclusive visando a:
> I – proteger as praias marítimas e fluviais, as zonas estuarinas e manguezais, as matas de restinga e os resquícios da mata atlântica e a realização de estudos de balneabilidade, com ampla divulgação para a comunidade;

Apesar da ampla busca nos instrumentos legislativos e contato com os órgãos ambientais, não restou clara a existência de uma política Estadual para Meio Ambiente que apresente o plano determinado no artigo colacionado.

A Lei nº 11.206/95 dispõe sobre a Política Florestal do Estado de Pernambuco e define em seu artigo 9º as áreas de preservação permanente:

> Art. 9º - Considera-se de preservação permanente, para efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
> (...)
> VII - nos manguezais, em toda a sua extensão;
> (...)
> § 1º - Os índices a serem observados, para cada alínea indicada neste artigo serão estabelecidos por decreto regulamentar, ouvido o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, atendidas as peculiaridades regionais e locais, identificadas mediante estudos técnicos, considerando todos os fatores ambientais, compreendidos, bem como as condições da dinâmica sócio-econômica abrangida.
> § 2º - No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo.

O §2º do artigo acima determina que as APP de áreas urbanas sejam definidas pela observação da lei municipal.

---

[20] Art.4º- (...)
§ 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput.

A Lei nº 14.249/2010 trata do licenciamento ambiental no estado, tendo sido o diploma utilizado para o licenciamento do sistema viário Via Mangue, vez que o mesmo foi realizado pela CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, na condição de órgão executor e meio ambiente no estado.

Também foi do estado a lei que autorizou a supressão de vegetação de APP para o sistema viário:

> LEI Nº 14.129, DE 24 DE AGOSTO DE 2010 - Autoriza supressão de vegetação de preservação permanente nas áreas que especifica, e dá outras providências.
> Art. 1º Fica autorizada a supressão de segmento de vegetação permanente de acordo com o inciso I do § 1º do art. 8º da Lei nº 11.206, de 31 de março de 1995, de área de 8,91 ha de mangue, vegetação nativa típica do Bioma Mata Atlântica, localizada no Município do Recife, neste Estado, conforme Memorial Descritivo constante do Anexo Único desta Lei, para fins de viabilizar a implantação das 2ª e 3ª etapas do projeto viário denominado Via Mangue.
> Art. 2º A autorização para supressão da vegetação de que trata esta Lei fica condicionada à compensação da vegetação suprimida, com a preservação ou recuperação de ecossistema semelhante, em, no mínimo, correspondente à área degradada, nos termos do § 2º do art. 8º da Lei nº 11.206, de 1995.
> Art. 3º A execução de qualquer obra ou serviço no local onde haverá supressão de vegetação permanente somente será iniciada depois de ultimado o licenciamento por parte da Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH, que acompanhará todas as fases técnicas da obra.
> (...)

Considerando a ementa da lei, resta claro que a legislação estadual considera a vegetação suprimida para a execução da Via Mangue como sendo pertencente a APP e típica do Bioma Mata Atlântica.

A lei não faz referência expressa a situação de utilidade pública, condição indispensável para supressão de vegetação em APP, como visto, exigível há época do licenciamento por força do antigo Código Florestal. Ressalta-se que a legislação estadual não pode reduzir a proteção oferecida pela legislação federal. Assim, o fato da legislação estadual (Código Florestal do estado) não explicitar que a supressão de vegetação de mangue deve ocorrer apenas em casos e utilidade pública, não exclui tal condição, pois esta foi estabelecida pela legislação federal. Desta feita, a ausência desta definição na norma que autoriza a supressão, salvo melhor juízo, torna a norma viciada, pois não contem o teor mínimo para a finalidade a que se destina.

A legislação municipal, a partir da Lei Orgânica do Município de Recife, faz referência aos manguezais. O artigo 125, que trata da Política de meio ambiente, em

seu parágrafo único, VI[21], define que assegurar, defender e recuperar o manguezal é forma de instrumentalizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Plano Diretor do município, Lei nº 17.511/2008, tratando da política ambiental urbana, qualifica os espaços de mangue como unidades protegidas[22].

A Lei de Uso e Ocupação do solo, Lei nº 16.176/96, nos seus artigos 19, 20, 21 e 22[23], qualifica as áreas de manguezal como ZEPA – Zona Especial de Proteção Ambiental, determinando que poderão ser instituídas unidades de conservação nestas áreas. O anexo 5 da lei institui o parque dos manguezais como ZEPA 2[24], qualificando-o como unidade de conservação. A lei nº 17.542/2009, a fim de prestar homenagem a Josué de Castro alterou a denominação do Parque dos Manguezais para Parque dos Manguezais Josué de Castro.

Os artigos 75 e 76 do Código Ambiental de Recife, Lei nº 16.243/96, tratam das áreas de manguezal e lhes conferem natureza jurídica de APP, conforme se observa:

> Art. 75. Compete ao Município na forma de LOMR e do PDCR[25], proteger e preservar as florestas e outras formas de vegetação existente em sua jurisdição territorial, as quais são consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes, na forma deste Código e da legislação florestal do Estado e da União.
> § 1° Para os fins previstos no "caput" deste Artigo, são definidas como de

---

[21] Art.125 (...)
Parágrafo único (...)
VII - assegurar, defender e recuperar as áreas sob proteção legal de caráter ambiental e histórico-cultural, em especial os manguezais, os estuários, a mata atlântica, os recifes e as praias, cujas intervenções será sempre objeto de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[22] Art. 124 As Unidades Protegidas são unidades que apresentam mata, mangue, curso ou corpo d'água, bem como aquelas de interesse ambiental ou paisagístico necessárias à preservação das condições de amenização climática, destinadas a atividades recreativas, esportivas, de convivência ou de lazer.
Parágrafo único. As Unidades Protegidas são espaços legalmente instituídos pelo Poder Público Municipal, que exigem definição de usos e diretrizes especiais, tendo em vista sua importância ambiental ou paisagística, sendo necessária a sua preservação, conservação, recuperação dos recursos ambientais.

[23] Art. 19. As Zonas Especiais de Proteção Ambiental - ZEPA - são áreas de interesse ambiental e paisagístico necessárias à preservação das condições de amenização do ambiente e aquelas destinadas a atividades esportivas ou recreativas de uso público, bem como as áreas que apresentam características excepcionais de matas, mangues e açudes.
Art. 20. As Zonas Especiais de Proteção Ambiental - ZEPA - classificam-se em:
I - Zona Especial de Proteção Ambiental 1 - ZEPA 1, constituída por todas as áreas verdes públicas, inclusive aquelas áreas destinadas à recreação e lazer de uso comum e outras previstas em Lei;
II - Zona Especial de Proteção Ambiental 2 - ZEPA 2, constituída por áreas públicas ou privadas com características excepcionais de matas, mangues, açudes e cursos d'água.
Art. 21. Na ZEPA 2, o Município poderá instituir Unidades de Conservação visando à preservação das áreas de proteção ambiental, nos limites de sua competência constitucional, observada a legislação pertinente.
Parágrafo único. As Unidades de Conservação existentes na data desta Lei estão relacionadas no Anexo 5.
Art. 22. O Município poderá criar mecanismos de incentivo para o uso e ocupação do solo na ZEPA 2, visando à preservação das áreas verdes, mangues e açudes.

[24] ZONA ESPECIAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – 2 - **PARQUE DOS MANGUEZAIS**
DESCRIÇÃO DE LIMITES - Inicia na confluência dos Rios Jordão e Pina, no inicio do Canal de Setúbal; segue pelo eixo do Rio Pina até encontrar o ponto G'95; deflete à direita seguindo por este até encontrar o ponto G'96; segue por este até encontrar os pontos G'97, G'98 e G'99; deflete à esquerda, seguindo por esta até encontrar o ponto G'100; deflete à direita seguindo por este até encontrar o ponto G'101; segue por este até encontrar o eixo do Rio Pina; segue por este eixo até encontrar o ponto G'102; deflete à esquerda seguindo por este até encontrar o ponto G'103; deflete à direita, seguindo por este até encontrar a linha limite da ZEIS - Ilha de Deus; deflete à esquerda seguindo por esta até atingir o eixo do Rio Jordão; deflete à esquerda e segue por este na direção sul até a confluência dos eixos dos Rios Jordão e Pina, completando assim a área em apreço.

[25] LOMR – Lei Orgânica do Município de Recife; PDCR – Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife.

> preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural, em conformidade com o Código Florestal, suas alterações e complementos, situadas:
> (...)
> III - nas áreas de manguezal;
> (...)
> § 2° O Poder Executivo delimitará e regulamentará, nos limites de sua competência, as Unidades de Conservação, situadas no território municipal.
> Art. 76. Compete ao Município, criar e proteger hortos florestais, parques, reservas, estações ecológicas e outras Unidades de Conservação Municipais, inclusive em áreas remanescentes da Mata Atlântica e dos manguezais, junto a outros ecossistemas, especialmente sistemas aquáticos.
> (...)

A discussão nos planos federal e estadual acerca das APP em área urbana resta definida pela caracterização em legislação municipal. Em Recife, pela aplicação do Código Municipal de Meio Ambiente, as áreas de Manguezal possuem natureza jurídica de APP.

Tratando da paisagem urbana do Recife, o artigo 86[26] do Código e Meio Ambiente ainda determina a proteção imediata dos manguezais.

Por fim, o Decreto nº 25.565/2010 regulamenta a unidade protegida Parque dos Manguezais. Define em seu artigo 1º:

> Artigo 1º - Fica regulamentada a Unidade Protegida Parque dos Manguezais, instituída pela Lei Municipal nº - 16.176/96, alterada pela Lei Municipal nº - 17.511/08 e declarada neste ato Unidade de Conservação da Natureza, na categoria de Parque Natural Municipal, do Grupo de Proteção Integral, de acordo com a Lei Federal nº - 9.985/2000.
> § 1º O Parque dos Manguezais Josué de Castro, assim denominado pela Lei Municipal nº - 17.542/09, fica declarado neste ato como Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro.
> § 2º O Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro possui área de 320,34 (trezentos e vinte vírgula trinta e quatro) hectares e está localizado no complexo estuarino dos rios Capibaribe, Jordão, Pina e Tejipió, na zona sul do Recife, entre os bairros da Imbiribeira, do Pina e de Boa Viagem, na Região Político-administrativa - RPA 6, conforme delimitado no Plano Diretor do Recife (Lei Municipal nº - 17.511/08).
> § 3º O Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro possui aproximadamente 12,95 (doze vírgula noventa e cinco) hectares de terra firme na Ilha das Cabras, local da extinta Rádio Pina, e aproximadamente 0,85 (zero vírgula oitenta e cinco) hectares de terra firme na Ilha do Simão, de acordo com a Planta de Situação do ano de 1995 da Diretoria de Obras Civis da Marinha.
> § 4º De acordo com o § 4º do Artigo 11 do SNUC, o Parque Natural Municipal tem como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de

[26] Art. 86. Consideram-se objeto de proteção imediata os seguintes espaços, ambientes e recintos detentores de traços típicos da paisagem recifense:
(...)
II - os corpos de água, suas nascentes, margens e estuários, os pontos de recarga dos aqüíferos, a faixa litorânea além dos manguezais e as matas remanescentes;

turismo ecológico.

O § 7º do mesmo artigo define as funções do Parque:

> § 7º O Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro insere-se no complexo hídrico do Manguezal do Pina, que desempenha funções de:
> I - berçário de diversidade biológica;
> II - amortecedor das marés;
> III - receptor da macro drenagem das zonas Sul, Oeste e Sudoeste da Cidade;
> IV - produtor de nutrientes;
> V - mantenedor da identidade anfíbia da paisagem do Recife.

Cabem algumas considerações sobre as Unidades de Conservação, com base na Lei Federal nº 9.985/2000.

As Unidades de Conservação, como já dito, são espécies do gênero espaços territoriais especialmente protegidos, com previsão em legislação própria que cria o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São áreas destinadas a fins científicos, educacionais e/ou de lazer, devendo servir apenas para fins sustentáveis, garantindo sua manutenção às gerações futuras.

> Antes de dissertar acerca das unidades de conservação, é de suma importância proceder a uma breve perspectiva histórica. Pode-se dizer que, desde os primórdios da civilização, os povos reconheceram a existência de sítios geográficos com características especiais e tomaram medidas para protegê-los. Esses sítios estavam associados a mitos, fatos históricos marcantes e à proteção de fontes de água, caça, plantas medicinais e outros recursos naturais. O acesso a essas áreas e seu uso eram controlados por tabus, normas legais e outros instrumentos de controle social. (COSTA, CÂMARA, ANDRADE E PEGADO, 2008)

O artigo 2º[27] da Lei 9.985/2000 define importantes conceitos. Destaca-se a

[27] Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;
II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;
III - diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;
IV - recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;
V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;
VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;
VII - conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;
VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;
IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;
X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;
XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e

diferença técnica entre conservação e preservação. Estes termos que corriqueiramente são utilizados como sinônimos, a partir da definição legal possuem alcances técnicos diferenciados. Assim, de modo geral, preservar significa, como regra, manter intocado, aderindo a este o conceito de proteção integral e uso indireto. Conservar liga-se a ideia de uso sustentável.

A Lei absorve as unidades de conservação estaduais e municipais, de acordo com o artigo 3º que determina que "o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei".

Assim, aplica-se ao Parque dos Manguezais todo o conteúdo da legislação ora em comento.

As Unidades de Conservação[28] dividem-se em Unidades de Proteção Integral

---

economicamente viável;

XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;

XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;

XV - (VETADO)

XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

XIX - corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

[28] Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

e Unidades de Uso Sustentável.

> As Unidades de Proteção Integral objetivam a preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, basicamente relacionado com a pesquisa. A lei conceituou a Proteção Integral como a 'manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais'.
> Em princípio, nas **Unidades de Proteção Integral,** em níveis maiores ou menores, de acordo com a caracterização de cada subcategoria, é restrita a atividade humana, não se admitindo a presença nem das populações tradicionais. Trata-se da forma mais restritiva de proteção de áreas, o que indica maior fragilidade dos bens ambientais a serem protegidos. Aqui, repete-se o que já foi dito: se a população tradicional habita uma área muito preservada, é porque de alguma forma contribuiu para essa preservação. Expulsá-la não garante a continuidade de proteção dos bens ambientais, mas causa danos irreversíveis à organização cultural dessas pessoas, além de comprometer sua sobrevivência. As decisões sobre a instituição das Unidades de Conservação não podem desconsiderar esses fatos.
> As **Unidades de Uso Sustentável** têm por objetivo básico a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Conceitualmente, 'uso sustentável é a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável' (GRANZIERA, 2011).

Conforme se verifica pela leitura do Decreto, o Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro é Unidade de Conservação, da espécie proteção integral, não se admitindo interferência do ecossistema pela atuação humana, que somente será permitida dentro dos restritos limites da lei.

Granziera (2011) explica a figura dos Parques Nacionais, lembrando que quando criados pelo município, chamam-se Parques Naturais Municipais.

> Seu objetivo básico consiste na preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Sua posse e domínio são públicos, cabendo a desapropriação das áreas particulares.
> A visitação pública não é proibida, mas sujeita-se às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo, às estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. A pesquisa científica também depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade, que impõe as condições e restrições cabíveis além daquelas previstas em regulamento.

Pelo exposto, crê-se que este é o regime que deve ser aplicado ao Manguezal ora em comento.

Há duplicidade de proteção para a área em análise. Tal área é tanto considerada APP como Unidade de Conservação do tipo proteção integral, cabendo a ela toda a proteção que se oferece em virtude destes instrumentos.

O novo Código Florestal traz posicionamento específico para estas áreas:

> Art. 61 A – (...)
> § 16. As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas por ato do Poder Público até a data de publicação desta Lei não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas como consolidadas nos termos do caput e dos parágrafos anteriores, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do SISNAMA, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, adotar todas as medidas indicadas.

Conforme se percebe este artigo atinge as situações passadas, visto que trata de Unidades de Conservação de proteção integral que tenham sido criadas até a publicação do Novo Código, de modo que este artigo se aplica a área do Parque dos Manguezais. O cumprimento concreto das normas referentes às áreas de APP e Unidades de Conservação de proteção integral será analisado quando da verificação do licenciamento da Via Mangue.

A percepção de que a coletividade possui o direito fundamental de proteger e de desfrutar das qualidades ambientais que este ecossistema, quando preservado, oferece a população depende da conscientização desta mesma coletividade. Da mesma forma, a proteção jurídica vista apresentará melhores resultados quanto maior for a percepção social e governamental da importância da manutenção da qualidade ambiental e de que esta manutenção se constitui em um direito fundamental. Este processo, de aquisição de consciência e de efetivação do direito, passa por políticas públicas, as quais detêm papel fundamental na evolução social e das instituições do país. Por esta razão, passa-se a analise das políticas públicas que ensejam direta ou indiretamente, a proteção do ecossistema manguezal.

Capítulo 2 – Políticas públicas ambientais destinadas à conservação do ecossistema manguezal

2.1 Conceituação e formação de políticas públicas

Pensar em políticas públicas no estágio atual de desenvolvimento do Brasil pressupõe a percepção de que as relações entre Estado e sociedade estão paulatinamente se alterando, que a sociedade começa a se democratizar, a participar mais dos processos de informação e, por conseqüência, dos processos decisórios.

A maior participação nos processos decisórios se reflete na gestão e formação de políticas públicas do Estado, envolvendo as instâncias gerenciais da administração e a população, a fim de definir planejamentos e caminhos para o país.

O atual momento histórico demonstra a busca por uma reforma de Estado, em que a gestão pública torne o estado mais atento às necessidades sociais dos cidadãos, além de se tornar mais transparente e eficiente.

> (...) nos anos 90, encontramos no Brasil, a reforma do Estado. Esta teve como objetivo a redefinição da organização da Administração Pública, com o intuito de superar mazelas e assim implantar uma Nova Administração Pública. Analisar a reforma administrativa no Brasil é também investigar o estado de direito brasileiro, pois ocorrem alterações do texto constitucional que envolvem novas orientações jurídico-políticas (BENTO, 2003 *apud* VIEIRA, 2007).

O presente estudo, pelos seus próprios objetivos, não comporta uma análise histórica dos modelos de gestão do estado, não sendo objetivo aqui analisar a gestão burocrática, gerencial[29] ou de uma vertente mais moderna ético-política[30], embora tais pontos sejam de relevo e acabem por informar a base em que muitas decisões passadas, inclusive no que concerne à questão ambiental, foram tomadas.

---

[29] Alexandre Mazza (2012) apresenta resumidamente os pontos principais acerca destes modelos de gestão da Administração. Para o autor, os institutos tradicionais do Direito Administrativo brasileiro refletem o **modelo de administração burocrática,** marcado pelas seguintes características: a) toda autoridade baseada na legalidade; b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes; c) competência técnica como critério para seleção de pessoal; d) remuneração baseada na função desempenhada, e não pelas realizações alcançadas; e) controle de fins; f) ênfase em processos e ritos.
Com o advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98 e fortemente inspirada em uma concepção neoliberal de política econômica, pretendeu-se implementar outro modelo de administração pública: a **administração gerencial.**
A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados, em detrimento de processos e ritos, e estimulando a participação popular na gestão pública. Diversos institutos de Direito Administrativo refletem esse modelo de administração gerencial como o princípio da eficiência, o contrato de gestão, as agências executivas, os instrumentos de parceria da Administração, a redução de custos com pessoal, descentralização administrativa etc. A noção central da administração gerencial é o **princípio da subsidiariedade** pelo qual não se deve atribuir ao Estado senão as atividades de exercício inviável pela iniciativa privada.

[30] De acordo com Ana Paula Paes de Paula, 2005.

O objetivo maior neste momento do estudo é definir política pública e sua formação para, num segundo momento, trabalhar as políticas ambientais, em especial aquelas que atuam no ambiente urbano e que deveriam ser capazes de proteger o ecossistema em que se apóia o presente estudo.

Antes de conceituar política pública urge reconhecer que a análise deste campo de estudo repousa nas relações entre Estado – política - sociedade – economia, de modo que as variantes sobre o tema são inúmeras, assim, não se vislumbra um esgotamento da temática, mas somente evidenciar se as políticas públicas no Brasil, em especial as que tutelam o ambiente, estão sendo capazes de realizar a determinação constitucional de garantir a todos direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da CF, e de modo mais específico se, em Recife-PE, as políticas públicas estão sendo capazes de garantir a manutenção dos manguezais ou se estão servindo (ou se omitindo) diante do avanço econômico.

Os conflitos sociais fazem parte do próprio processo de evolução social, visto que, como a sociedade é constituída por vários indivíduos com valores e interesses distintos, é razoável supor que os interesses sejam contraditórios ao longo do tempo. Contudo, é preciso que estes conflitos sejam geridos, a fim de garantir a continuidade do processo evolutivo social.

A forma pela qual se tem gerido estes conflitos sociais é a política.

> Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.
> As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 2011)

A mesma autora chama atenção para o fato de que as políticas públicas são assim designadas por seu caráter imperativo, ou seja, suas decisões se revestem da autoridade soberana do Poder Público.

Várias são as definições possíveis para políticas públicas. Souza (2006) trouxe os seguintes conceitos:

> Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Pelo que se pode perceber, todos este conceitos tem como elemento comum a figura do Estado e o seu papel na definição dos planejamentos, dos rumos para o país, estado ou município.

Pode-se depreender que as multifacetadas relações entre Estado, sociedade civil e a diversidade de classes sociais, acaba por gerar os tópicos fundamentais das políticas públicas, que se definem a partir destas relações, da estrutura econômica, do poder das classes dominantes, das questões culturais. Com base nisto, e nas ações do Estado enquanto instituição, as políticas vão se operacionalizando.

A própria expressão política pública, como outras ligadas a ela (como governo, estado e administração pública) é empregada em vários contextos diferentes, como uma área de atividade governamental, a exemplo de política social, agrícola, etc...; como um objetivo ou uma situação desejada, como estabilizar a moeda, com um propósito específico, a exemplo de políticas de tolerância zero. Ainda para decisões de governo em situações emergenciais (decreto de calamidade pública), como também para determinados programas, como combate a mortalidade infantil, entre outras (QUEIROZ, 2009).

> A expressão *política pública* é usada ainda tanto para se referir a um processo de tomada de decisões como também para tratar sobre o produto desse processo.
> Uma política pública envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. Os conteúdos são os objetivos expressos nas políticas públicas. Os instrumentos são os meios para se alcançar os objetivos enunciados e os aspectos institucionais dizem respeito aos procedimentos institucionais necessários, incluindo modificações nas próprias instituições. Pode envolver, além dos órgãos públicos, as entidades não governamentais e as empresas privadas.

Segundo Queiroz (2009) toda política pública apresenta determinadas características que possibilitam diferenciá-la de outra. Uma dessas características é a sua finalidade em relação às funções que o Estado exerce na sociedade.

O autor propõe a seguinte classificação para as políticas públicas:

a. Políticas estabilizadoras - Têm por objetivos otimizar o nível de emprego, buscar a estabilidade de preços e promover o crescimento econômico, o aumento da renda *per capita* etc. Para a execução das políticas estabilizadoras existem instrumentos fiscais e monetários. Exemplos de políticas fiscais são as compras e as vendas de estoques governamentais e a política tributária. Exemplos de políticas monetárias são o controle da oferta de papel-moeda, os depósitos compulsórios do setor financeiro, as taxas de juros, entre outros.

b. Políticas reguladoras - Têm por objetivo regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas (estabelecimento de controle de preços, regulação dos mercados, proteção dos consumidores etc.). As políticas reguladoras vêm se tornando mais importantes a partir das concessões de serviços públicos à iniciativa privada, fazendo com que o Estado passe de produtor para regulador do fornecimento desses serviços pelas empresas concessionárias.

c. Políticas alocativas - Compreendem a maioria das políticas que é objeto das programações dos diferentes governos. Geralmente, disponibilizam diretamente aos beneficiários dos programas determinados bens ou serviços. Compreendem também as políticas relacionadas aos serviços públicos que visam a estabelecer o rol e a quantidade de serviços a serem disponibilizados à população.

d. Políticas distributivas - Têm por objetivo a distribuição da renda. As políticas de transferência de renda podem ocorrer, por exemplo, pela aplicação, por um lado, de impostos maiores sobre as camadas de maior renda e, por outro lado, do provimento de bens *e* serviços com subsídios para as camadas mais pobres da população. Envolvem também as políticas de subsídio cruzado, nas quais existem taxas diferenciadas para alguns serviços públicos em que os consumidores de maior renda pagam proporcionalmente mais do que os consumidores de renda menor.

e. Políticas compensatórias - Normalmente, são destinadas aos segmentos mais pobres da população, excluídos ou marginalizados do processo de crescimento econômico e social. É o caso das políticas de renda mínima e de distribuição de bens, como cestas básicas, auxílio-desemprego, entre outras.

Dentro da classificação proposta pelo autor as políticas públicas ambientais parecem se inserir como reguladoras, vez que atuam, muitas delas, no sentido de impor limitações as atividades humanas, em prol da manutenção da qualidade ambiental.

Assim, a atividade política realizada pelos governos, de uma forma geral, pode ser identificada como a atividade de buscar atender as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais e pelos próprios agentes políticos, com vistas e a partir da geração de apoios. Os procedimentos de resolução pacífica de conflitos, que caracterizam a política, decorrem destes processos de tentar atender às demandas oriundas dos mais diversos interesses sociais (RUA, 2011).

No Brasil, e mesmo em outros países, pode-se perceber que os segmentos sociais de maior força política junto ao legislativo e mesmo junto à sociedade civil, acabam por influenciar na definição das políticas públicas, propondo demandas que se revertam em políticas públicas que atendam seus interesses.

Quando esta demanda destaca-se na sociedade, acaba por se tornar uma prioridade para os governos, os quais iniciam um processo de busca de alternativas para solucionar esta questão e a partir daí, decidida a alternativa que melhor atende (teoricamente ao menos) o interesse público, define-se uma política pública que definirá os rumos daquela questão.

> O que é que garante que uma decisão se transforme em ação em regimes democráticos? A efetiva resolução de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública. Esta "efetiva resolução" não significa nada tecnicamente perfeito.
> Em lugar disto, significa aquilo que politicamente se considera uma "boa decisão": uma decisão em relação à qual todos os atores envolvidos acreditem que saíram ganhando alguma coisa e nenhum ator envolvido acredite que saiu completamente prejudicado.
> Como esta solução é realmente difícil de ser obtida, apesar de todas as possibilidades de negociação, então considera-se também uma "boa decisão" aquela que foi a melhor possível naquele momento específico (RUA, 2011).

A criação das políticas públicas, no plano federal (o que se repete para os demais níveis da administração), se dá a partir dos órgãos da administração direta que integram a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado.

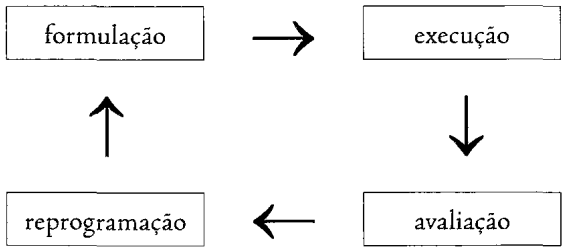
O Plano também define que formular e avaliar políticas públicas é atividade exclusiva do Estado, devendo ser exercida apenas pelos integrantes da administração direta. Às entidades da administração indireta cabe apenas executar as políticas definidas pelos órgãos da administração direta (QUEIROZ, 2009).

> É interessante, aclarar uma distinção entre políticas de Estado e políticas de Governo. Entendemos como políticas de Estado, determinadas idéias e princípios que se caracterizam pelo seu caráter de permanência, da legimitidade junto à sociedade e junto à burocracia e pela sua materialização em textos legais e em instituições específicas.
> Abaixo desta superestrutura existem os governos, que são gestores

> temporários destas políticas de Estado. Conciliar estes dois aspectos (a estrutura e a conjuntura) é um dos problemas mais complexos da administração pública, pois cada governo vai querer dar a sua interpretação pessoal sobre os princípios de ação do Estado, de acordo com a sua tendência política e articulações de interesses. É por este motivo que se fala em 'reforma do Estado', que nada mais é do que uma inversão de princípios e de valores, pois ao invés do governo se adaptar às normas constitucionais procura reformar as leis e as instituições moldando-as de acordo com seus interesses políticos e administrativos (VIEIRA, 2007).

As políticas públicas, salvo melhor juízo, devem então ser formuladas e executadas pelos governos, tendo estes em mente as políticas de Estado, que são definidas pelos limites dados pela Constituição.

Assim, o caminho de criação de uma política pública se inicia pela formulação e planejamento, o que se dá a partir das deliberações de quem tem poder de tomada de decisão. Este processo, em função do nível de envolvimento da população pode ser mais ou menos democrático e participativo e compreende etapas de pesquisa, planejamento, análise dos problemas em questão, visão prospectiva dos cenários, definição de metas,... Após formulada e aprovada, passa pela etapa de implementação pelos órgãos criados para tal finalidade. O passo seguinte é a avaliação da política, a fim de perceber se as metas/objetivos criados estão sendo alcançados pelas ações do programa. Por fim, chega-se a reprogramação, que é a etapa na qual se procedem ajustes e correções para que a política seja capaz de alcançar o cenário pretendido. Este conjunto de etapas constitui o ciclo de uma política pública (QUEIROZ, 2009).



Ciclo das Políticas Públicas – QUEIROZ, 2009

Para que os resultados pretendidos sejam alcançados, deve haver um esforço conjunto de todos os envolvidos para que a implementação ocorra do modo mais sério possível.

> (...) freqüentemente o estudo e o acompanhamento da implementação enfrentam a dificuldade de identificar o que é que efetivamente está sendo implementado, porque as políticas públicas são fenômenos complexos. Eventualmente, esta complexidade é deliberada, ou seja, em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os

> políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las.
> Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação são separados - seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre níveis de governo (federal, estadual, municipal) - oferece oportunidades para a adoção simbólica de políticas. Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível.
> Mesmo quando não é este o caso, é importante reconhecer que o fenômeno sobre o qual a ação irá incidir deverá requerer negociação e compromisso (RUA, 2011 – sem grifos no original).

Por esta razão, os princípios constitucionais[31] norteadores da atuação pública mostram-se indispensáveis para que resultados efetivos sejam alcançados.

A atuação pública proba, moral e transparente são condições inafastáveis para que as políticas públicas, de fato, possam garantir os direitos fundamentais listados na Constituição Federal. Estes direitos decorrem da relação de cidadania que se fortalece e é fortalecida pelo Estado Democrático de Direito. Contudo, o Estado só será verdadeiramente democrático de direito, quando a participação cidadã for mais efetiva na gestão do Estado.

A seara das discussões ambientais é um espaço em que participação cidadã é essencial, visto que a população necessita participar de todo o ciclo das políticas públicas, a fim de que estas se tornem mais efetivas e cumpridoras de seu papel na busca de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

2.2 Políticas públicas ambientais: considerações acerca da principiologia aplicada

Como visto, a atuação política está intimamente ligada à figura de Estado, e a depender da orientação que este possui (liberal, social) a política irá se delinear a fim de buscar a concretização de objetivos que sejam pertinentes à orientação do Estado. Contudo, quando se trata de políticas ambientais, as figuras da sociedade e do setor privado aparecem fortalecidas, em virtude de sistemas próprios de gestão ambiental, a exemplo das normas ISO.

Apesar deste fato, para o estudo ora realizado, serão priorizadas as políticas

[31] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

públicas ambientais, aquelas que decorrem da própria atuação do Estado.

Os acontecimentos atuais tem imposto situações que conduzem à análise do tema das políticas públicas implementadas pelos gestores públicos.

A implementação de políticas públicas, e dentre estas das políticas públicas ambientais – PPAs encontra fundamento no mundo dos fatos, onde os valores ambientais vem sendo devastados em um processo de desenvolvimento insustentável e que, como reação, passa a dar origem a uma política ambiental mundial.

Diante da objetiva finitude dos recursos ambientais, tão indispensáveis à manutenção da vida humana, faz-se necessária a gestão ambiental por meio de políticas ambientais, públicas e privadas, providas de fundamentos e instrumentos que sejam capazes de assegurar a todos o seu acesso e preservação.

Neste contexto, as PPAs exercem papel fundamental, visto que possuem a possibilidade de definir rumos e estabelecer critérios para as relações entre as ações humanas e o meio ambiente. Considerando a complexidade e interdisciplinaridade da questão ambiental, novos papéis são exigidos do Estado. A ele, a atuação regulamentar, embora importante, não é suficiente, sendo necessário que atue na busca da efetivação de políticas ambientais destinadas a relações sustentáveis em homem e ambiente, que assuma papel de verdadeiro gestor do ambiente (FREIRIA, 2011).

Para D'Isep (2009):

> O Estado, ainda que não isoladamente, mas de forma estrutural e diretiva, é titular da obrigação de proteção e defesa dos bens ambientais, de maneira preventiva e reparatória, e deve transformar e conservar o meio ambiente e seus elementos: o macro e os microbens ambientais. É a concretização do que se denomina *Estado Democrático de Direito Ambiental. É* ele o sujeito das PPAs, que, se confrontada com o papel ambiental da sociedade, adiciona novos sujeitos e elementos na composição do *Estado-gestor ambiental,* que terá, nos *planos ambientais,* notadamente, nos planos de políticas ambientais setoriais, seu instrumento-vetor de interação e integração ambiental, que deve ser monitorado e fiscalizado pelo *controle ambiental,* que se dá de diferentes formas e revela o *Estado de Polícia Ambiental* (grifos no original).

Assim, o microbem ambiental[32] do ecossistema Manguezal na Bacia do Pina (Recife – PE), precisa ser considerado de modo holístico, mas também em sua

[32] "Os *microbens ambientais* são aqueles pontualmente considerados, isto é, recebem regramento jurídico autônomo, setorial, para que sejam contempladas as peculiaridades e complexidades individualizadas de cada bem. A sua gestão vertical busca garantir a efetividade de sua tutela, a exemplo da regulamentação pontual da água, da floresta, da biodiversidade etc. Já o *macrobemambiental é* o conjunto integrado dos elementos ambientais - os microbens ambientais. Constitui-se no tratamento holístico do meio ambiente que zela pelo equilíbrio do todo, de modo a reconhecer-lhe a unidade, mediante a noção de conjunto integrado, que deve ser gerido de forma horizontal, com vistas a compor o sistema".(D'IPSP, 2009).

especificidade, de modo que as políticas públicas ambientais devem refletir essa dinâmica normativa, garantindo tratamento sistemático.

A noção de Estado Democrático de Direito que se vivencia a partir da Constituição Federal de 1988 define com mais clareza o papel do próprio Estado, como também a participação popular na proposição das políticas públicas ambientais. Como visto, por determinação Constitucional, a Administração Pública deverá pautar-se pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A publicidade tem especial relevo quando do tratamento da questão ambiental, visto que a fim de assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, qualquer cidadão deve ter acesso às informações necessárias para resguardar tal direito, que, como já afirmado, é indisponível.

Para Mazza (2012) o "princípio da publicidade pode ser definido como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos"[33]. Para o autor este princípio denota um dever para o Estado de "permitir livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa".

O princípio da publicidade engloba dois outros subprincípios, quais sejam, o princípio da transparência e da divulgação oficial. Por divulgação oficial se entende a exigência de publicação do conteúdo dos atos praticados, observando o meio de publicidade definido pela lei. Por transparência, entende-se o dever de prestar informações de interesse dos cidadãos e não praticar condutas sigilosas (MAZZA, 2012).

A publicidade dos atos da administração tem como finalidade externalizar a vontade da administração, permitindo que a coletividade tenha acesso a ela; tornar exigível o conteúdo do ato administrativo; desencadear a produção de efeitos do ato e permitir o controle de legalidade da atuação.

Com relação especificamente às questões ambientais, a Constituição garante que todos deverão ter acesso ao conteúdo dos estudos ambientais, não devendo ser usurpado da população o direito de conhecer todos os aspectos dos

---

[33] Lei 9.784/1999 - Art 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
(...)
V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

empreendimentos, obras e atividades que se utilizam dos recursos ambientais.

> No que concerne ao princípio da publicidade ou da máxima transparência, quer este significar que a Administração há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público. O contrário soaria como negação da essência do Poder em sua feição pública. De fato e no plano concreto, o Poder somente se legitima apto a se justificar em face de seus legítimos detentores, mais do que destinatários (FREITAS, 1999).

A Lei nº 10.650/2003[34] trata sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgão e entidades pertencentes ao SISNAMA.

Resta definida pela lei a obrigatoriedade que tais órgãos possuem de dar ciência à coletividade dos processos que tratem de matéria ambiental.

Não há que se falar em legitimação de interesse para ter acesso às informações ambientais, basta ser cidadão que o interesse resta definido. Qualquer cidadão tem direito às informações que sejam necessárias para acompanhar e proteger a qualidade ambiental, direito este, fundamental, nos termos da Constituição Federal.

O acesso às informações ambientais deverá ser fácil[35], estando os processos, inclusive as solicitações de licenciamento disponíveis aos cidadãos.

Neste ínterim, importante lembrar que negar publicidade aos atos administrativos que não se revistam de excepcional sigilo constitui em ato de

---

[34] Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

[35] Art. 4º Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos:

I - pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;

II - pedidos e licenças para supressão de vegetação;

III - autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;

IV - lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;

V - reincidências em infrações ambientais;

VI - recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões;

VII - registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

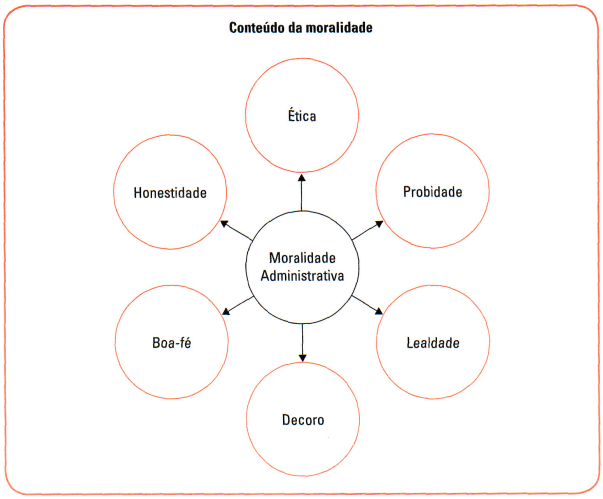
Parágrafo único. As relações contendo os dados referidos neste artigo deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem.

improbidade administrativa, de acordo com a Lei nº 8.429/1992[36].

Neste ponto, o núcleo integrador do princípio da publicidade encontra-se com o princípio da moralidade, vez que a probidade integra o conteúdo jurídico de moralidade.

> (...) antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. **Licitude** e **honestidade** seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestam est* (nem tudo o que é legal é honesto). (DI PIETRO, 2012 – grifos no original)

Mazza (2012) afirma que a atual Constituição concede à moralidade o status de requisito de validade do ato administrativo. O autor ressalta a distinção entre moral comum e moralidade administrativa, asseverando que esta última impõe aos agentes públicos não o dever de moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade, que devem se observar nas rotinas ligadas ao conceito e boa administração. A Lei do Processo Administrativo, no artigo 2º, IV determina aos servidores uma "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa – fé".



MAZZA (2012)

O autor ainda afirma que o dever de moralidade atinge os dois pólos da relação jurídico-administrativa, visto que vincula a Administração, mas também aos administrados, que devem proceder com "lealdade, urbanidade e boa-fé" (Artigo 4º, II, Lei nº 9.784/1999).

A questão da moralidade, que leva a uma desejada atuação proba dos

[36] Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
(...)
IV - negar publicidade aos atos oficiais;

governantes, daqueles que criam e implantam as políticas públicas, ainda precisa superar o obstáculo da "moral paralela". Segundo a doutrina de Agustín Gordillo (*apud* DI PIETRO, 2012), a administração pública necessita lidar com uma duplicidade de regras, processos, organizações e sistemas dentro do organismo governamental, que são todas as regras informais que permeiam e se imiscuem no sistema formal. Esta "administração paralela" cresce à medida que aumenta a descrença no dever de cumprimento das normas jurídicas e morais.

Sobre o assunto, conclui a autora citando Gordillo "só por meio da participação popular no controle da administração pública será possível superar a existência dessa administração paralela e, em consequência, da moral paralela".

Dito isto, se percebe que a participação popular junto ao Estado, tanto no ciclo de formação das políticas públicas, como nos demais espaços em que a Constituição consagra a participação popular, é condição *sine qua non* para que a atuação do Estado se torne mais proba, mais aproximada do ideal constitucional.

O direito ambiental consagra o princípio da participação popular, ou princípio democrático[37], o qual "pontifica que as pessoas tem direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, em decorrência do sistema democrático semidireto, uma vez que os danos ambientais são transindividuais" (AMADO, 2011).

Antunes (2012) assevera que uma das principais origens do direito ambiental se encontra nos movimentos reivindicatórios dos cidadãos, de modo que a democracia é base fundamental para o exercício deste direito. Afirma também que o princípio democrático se encontra embasado nos direitos à informação e à participação.

Fiorillo (2012) aduz ainda que este princípio também se assenta sobre a educação ambiental. Tal posição é bastante razoável, vez que o exercício de cidadania, que sem dúvida, é a força motriz do princípio em tela, apenas se faz presente em sociedades educadas, ainda que minimamente, para a exigência dos seus direitos e cumprimento dos seus deveres. A educação geral, e a educação ambiental são pressupostos de um exercício pleno de cidadania, pois permitem que o cidadão vislumbre seu papel no Estado e o papel que o estado deve exercer junto à sociedade.

> O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre

[37] Denominação defendida por Paulo de Bessa Antunes, em sua obra Direito Ambiental (2012).

> matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardado o sigilo industrial (ANTUNES, 2012).

O legislador constituinte, ciente de que o monopólio da gestão e do poder de polícia ambiental nas mãos do Poder Público não tem sido suficiente para evitar a degradação do ambiente, assegurou aos cidadãos mecanismos capazes de garantir-lhes, através da cidadania, o pleno exercício dos direitos relativos à qualidade do meio e aos recursos ambientais (MILARÉ, 2011).

A participação popular é prevista junto aos três poderes, podendo ser percebida, segundo Antunes (2012), como o dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente e o direito de opinar sobre as políticas públicas, através de participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc.; participação mediante a utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo, tais como as ações populares, as representações e outros; e por iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos.

São instrumentos constitucionais que materializam o princípio democrático, sendo capazes de garantir a participação popular na defesa ambiental[38]:

1) Junto ao Poder Legislativo, através de iniciativas legislativas:

a) Iniciativa Popular, prevista no artigo 14, inciso II, da Constituição Federal;

b) Plebiscito, previsto no artigo 14, inciso I, da Lei Fundamental; e

c) Referendo, previsto no artigo 14, inciso II, da Constituição Federal.

2) Junto ao Poder Executivo, através de medidas administrativas fundadas no princípio democrático:

a) Direito de informação, conforme preceitua o artigo 5º, XXXIII[39], da Constituição Federal, além da Lei nº 10.650/2003 que, como visto antes, é especificamente voltada para assegurar o direito à informação em questões de meio ambiente. Também a Lei nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, define como instrumento de proteção do meio ambiente, a obrigação para o Estado de produzir um cadastro de informações ambientais e de assegurar ao público a

[38] Neste sentido Antunes (2012), Amado (2011), Milaré (2011), Furlan e Fracalossi (2011), entre outros.

[39] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

prestação de informações relativas ao ambiente.

b) Direito de petição - É a possibilidade que o cidadão tem de acionar o Poder Público para que este, no exercício de sua autotutela[40], ponha fim a uma situação de ilegalidade ou de abuso de poder (Antunes, 2012). Previsto na Constituição Federal, no artigo 5º, XXXIV, alínea a[41].

c) Estudo prévio de impacto ambiental - Constitui-se como exigência constitucional prevista no § 1º, inciso IV, do artigo 225, para toda instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o qual será aprofundado adiante. O Estudo de Impacto Ambiental deve ser tornado público e, nas situações previstas pela lei, ser submetido à audiência pública. A exigência da avaliação ambiental prévia não se confunde com a exigência de prévio Estudo de Impacto Ambiental.

3) Junto ao Poder Judiciário, medidas judiciais fundadas no princípio democrático:

a) Ação Civil Pública – É ação constitucional (artigo 129, III) que somente pode ser proposta por determinadas pessoas jurídicas ou pelo Ministério Público, que são dotados de legitimação extraordinária para a tutela dos interesses protegidos pela norma processual constitucional (ANTUNES, 2012).

b) Ação Popular – também é ação de natureza constitucional, cuja finalidade é anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade da qual o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. Ela tem sido muito utilizada e tem obtido resultados bastante satisfatórios[42] (ANTUNES, 2012).

---

[40] Autotutela é princípio que permite à Administração o dever de rever os seus próprios atos, seja para revogá-los (quando inconvenientes/inoportunos), seja para anulá-los (quando ilegais). É o controle interno exercido dentro de cada esfera administrativa.

[41] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:
a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

[42] O autor exemplifica sua posição com o julgado que ora colaciona-se: PRIMEIRA REGIÃO. AGSS - AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA -01000386700. Processo: 200201000386700/MG. CORTE ESPECIAL: 9/12/2002. *DJU:* 18/6/2003, p. 45. "DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE. AGRAVO REGIMENTAL - SUSPENSÃO DE SEGURANÇA - LIMINAR DEFERIDA EM AÇÃO POPULAR - SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS EXPEDIDAS PELO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL PARA EDIFICAÇÃO DO COMPLEXO HIDRELÉTRICO DE CAPIM BRANCO I E II, NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, ESTADO DE MINAS GERAIS - DISCUSSÃO SOBRE O DOMÍNIO DO RIO ARAGUARI - COMPETÊNCIA DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA PARA A EXPEDIÇÃO DA LICENÇA - INTERESSE PÚBLICO E GRAVE LESÃO À ORDEM, À SAÚDE E À ECONOMIA PÚBLICAS COM ESPEQUE, TÃO SOMENTE, NA ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA E NOS BENEFÍCIOS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO, I - Embora em Suspensão de Segurança não se analise, em princípio, questão de mérito, cabe ao Presidente do Tribunal verificar, se necessário, matéria de fundo, para convencer-se da existência ou não de ofensa aos bens jurídicos tutelados no art. 4º da Lei nº 8.437/92. 2 - Não demonstrada, no caso, a 'flagrante ilegitimidade', a Suspensão de Segurança não é meio hábil à solução de pendenga atinente ao domínio do Rio Araguari, se federal ou estadual, para aferir-se a competência para licenciamento ambiental, nem para avaliar o cabimento de Ação Popular na espécie. 3 - O interesse público e a grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, alegados pela

c) Ações de Constitucionalidade, inconstitucionalidade e arguição de violação de preceito fundamental - Peculiaridades muito próprias do sistema judicial brasileiro fizeram com que um grande número de legitimados[43] possa se dirigir ao Supremo Tribunal Federal com vistas a discutir a Constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normas de proteção ao meio ambiente (ANTUNES, 2012).

A Declaração do Rio, em seu Princípio nº 10, tratou da participação popular na defesa ambiental, conforme se observa:

> **Princípio 10**
> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

A prática tem demonstrado que a aplicação do princípio democrático na prática administrativa do direito ambiental brasileiro, notadamente no licenciamento ambiental, é bastante reduzida, o que, para Antunes (2012) "transforma a participação de terceiras partes interessadas em mera assistência privilegiada, sem que as suas opiniões sejam, efetivamente, levadas em consideração, ou sem que elas possam estabelecer mecanismos formais de solução de conflitos".

Resta evidenciado que a participação popular na formulação de políticas públicas, bem como junto aos demais instrumentos de proteção ambiental é a expectativa constitucional. Contudo, é efetiva a necessidade de que a coletividade reconheça o direito ao ambiente como direito fundamental e que, através de uma vivência cidadã, compreenda que o direito que recebeu importa também em um dever, qual seja o de proteger e preservar o ambiente para as presentes e futuras

---

Agravada basearam-se, tão somente, na essencialidade do serviço de energia elétrica e nos benefícios decorrentes da construção das Usinas Capim Branco I e II, fatores que, mesmo somados à questão relativa ao aspecto econômico, isoladamente, principalmente no caso, em que não foram comprovados ou quantificados eventuais prejuízos àqueles bens, não autorizam a Suspensão da Segurança. 4 - Agravo Regimental rejeitado. 5 - Decisão confirmada."

[43] CF/88 - Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
I - o Presidente da República;
II - a Mesa do Senado Federal;
III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
VI - o Procurador-Geral da República;
VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

gerações.

Outro princípio que necessita ser observado quando da formulação de políticas públicas é o princípio da Ubiquidade, que segundo Fiorillo (2012):

> Este princípio vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração sempre que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, etc., tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e qualidade de vida, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver, deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para se saber se há ou não possibilidade de que o meio ambiente seja degradado. Tomemos como exemplo a publicidade, exercício do direito de informar, previsto no artigo 220, caput da CF. Este direito encontra sérias limitações, previstas no seu parágrafo primeiro, que, como já foi mencionado, são de índole e raiz ambiental, porque os elementos limitadores são vinculados a aspectos de qualidade de vida, etc. Pense agora no consumo. Toda atividade de consumo deve direcionar-se à utilização de tecnologias limpas, para que não haja incidência cada vez maior da produção de resíduos, aplicando-se, portanto o princípio da prevenção dos danos ambientais. Pense na atividade econômica: segundo o artigo 170, VI da CF, esta deverá sempre se pautar em princípios de proteção do meio ambiente; pense no princípio fundamental da República (art. 1º, III da CF) onde se preserva a 'dignidade humana' e faça o preenchimento dessa expressão. Veja se não é preenchido com a qualidade de vida e o exercício pleno de todos os valores sociais, que são, repetindo, o substrato do direito a um meio ambiente sadio e equilibrado. Pense no direito de propriedade e lembre-se que este deve atender a sua função social. Pense na função social das cidades e perceba que, também aqui, o que prevalece é a proteção de valores ambientais. [...] Por tudo isso, é que poderíamos, grosso modo, dizer que o princípio da ubiquidade do meio ambiente nasce da umbilical ligação que esse direito e seus valores possuem com todas as áreas de atuação e desenvolvimento dos seres.

Este princípio, pelo caráter onipresente dos bens ambientais, exige uma relação de cooperação entre os povos (política mundial), bem como nas relações privadas, a fim de que todas as interações ambientais sejam feitas dentro do regramento. (FURLAN e FRACALOSSI, 2011). Assim, toda a política pública, mesmo que não seja inicialmente ambiental, por exemplo, uma política econômica, de habitação, deve observar a garantia constitucional de proteção à qualidade ambiental.

Tratando ligeiramente do modelo internacional, exsurge princípio bastante relevante na Comunidade Européia, qual seja, o princípio do nível elevado de proteção ambiental – NEPE. Este princípio "prega a existência de um patamar mínimo de proteção entre os países europeus" (AMADO, 2011).

> O princípio do nível elevado de protecção ecológica aplica-se, portanto, em situações de transição, situações em que possa existir comparação entre dois ou mais termos que correspondem a diferentes níveis de protecção. Havendo dois ou mais níveis, o princípio do nível de protecção elevado diz que, em concreto, deve ser escolhido aquele que se revelar mais elevado.

> Se houver dúvidas, é de escolher o que for globalmente mais elevado na protecção, o que permitir preservar bens ecológicos não renováveis em detrimento de bens ecológicos renováveis, o que garantir a preservação de um bem natural em maior perigo, o que garantir a preservação de uma extensão maior de um dado bem natural.
> Se a aplicação do princípio do nível elevado de protecção ecológica pressupõe sempre um conflito entre duas interpretações, entre dois regimes, entre dois valores, entre dois bens jurídicos, e implica a tomada de partido pelo mais carecido de protecção, pelo mais frágil, então o princípio do nível de protecção elevado è um princípio de justiça em sentido clássico, visando sempre proteger a parte mais fraca num conflito.
> O princípio do nível elevado de protecção ecológica funciona, portanto, como uma regra de conflitos intra e extra-ecológicos. É ele que diz se deve proteger mais ou menos um bem ecológico (prevalece a protecção quantitativamente mais elevada), ou se se deve proteger o bem ecológico X ou o bem extra-ecológico Y (prevalece a protecção do bem ecológico qualitativamente superior) (ARAGÃO **In:** CANOTILHO e LEITE, 2007 – sem grifos no original).

Assim, por este princípio, havendo entre os Estados da comunidade européia estágios diversos de proteção a determinado bem ambiental, na análise concreta deve prevalecer a legislação/política que oferecer o nível mais elevado de proteção.

> O princípio do nível elevado de protecção ecológica corresponde, por isso, a um grau civilizacional avançado de defesa do direito humano ao ambiente, em que a protecção ecológica é um imperativo colectivamente assumido (...) Considerando a importância fundamental do princípio do nível elevado de protecção ecológica enquanto princípio conformador da ordem jurídica, pensamos ser crucial a revisão e resistematização de toda a legislação com incidências ambientais à luz do princípio do nível elevado de protecção ecológica bem como dos diversos princípios que o densificam, transformando uma perspectiva reactiva e parcelar numa perspectiva antecipatória e integrada de gestão de fluxos de materiais desde o 'berço até o caixão' (ARAGÃO **In:** CANOTILHO e LEITE, 2007).

Trazendo-se o princípio ao nível nacional, se pode observar resquícios da aplicação do mesmo em virtude da impossibilidade que estados e municípios possuem de legislar no sentido de enfraquecer a legislação federal, ou seja, a competência legislativa dos estados e municípios limita-se ao mínimo estabelecido na legislação federal, devendo mantê-la ou ampliar a proteção oferecida por esta.

As políticas públicas também devem observar o princípio da proibição de retrocesso ecológico, também denominado de proibição de retrogradação socioambiental, que vem a ser a vedação de, após atingidos níveis elevados de proteção ambiental, retornar a padrões menos elevados.

> Cuida-se de princípio implícito, verdadeira cláusula *rebus sic stantibus,* significando que, 'a menos que as circunstâncias de facto se alterem significativamente, não é de admitir o recuo para níveis de protecção inferiores aos anteriormente consagrados. [...] Internamente, o princípio da proibição do retrocesso ecológico significa, por outro lado, que a suspensão da legislação em vigor só é de admitir se se verificar uma situação de calamidade pública, um estado de sítio ou um estado de emergência grave. Neste caso, o retrocesso ecológico será

> necessariamente transitório, correspondendo ao período em que se verifica o estado de excepção' (ARAGÃO **In:** CANOTILHO e LEITE, 2007).

Assim, os entes políticos, de um modo geral, necessitam manter em funcionamento os sistemas de proteção ambiental existentes, sendo vedado fragilizar os institutos de proteção ambiental.

Somando-se a este, está o princípio do progresso ecológico, que "se consubstancia na vedação de estagnação legislativa, sendo o Estado obrigado a rever e aprimorar a legislação existente de proteção ambiental" (FURLAN e FRACALOSSI, 2011). É princípio que se impõe contra a obsolescência legislativa, mas também material, vez que pode ser utilizada tanto para as políticas públicas ambientais implementadas pelo Poder Público, quanto para as tecnologias utilizadas pelos empreendedores.

Por fim, o princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, determina que a variável ambiental seja considerada ao ser tomada qualquer ação ou decisão, pública ou privada que tenha potencial de causar algum impacto ambiental negativo (FURLAN e FRACALOSSI, 2011), devendo-se buscar o maior incremento possível da qualidade ambiental mediante impactos positivos (MILARÉ, 2011).

Tratando do princípio, Milaré (2011) assevera que:

> Entre nós a matéria tem *status* constitucional (art. 225, § 1.°, IV, CF), sendo, da mesma forma, minudentemente regulamentada pela legislação infraconstitucional. Em âmbito internacional, dele se ocupou a Declaração do Rio de Janeiro, em seu Princípio 17, segundo o qual a *avaliação do impacto ambiental,* como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Para que estes princípios reflitam na prática, se faz necessário que a atuação da Administração Pública, conforme designada no artigo 37 da CF, seja eficiente.

O princípio da eficiência é tido com um dos fundamentos da reforma administrativa, visto que o modelo gerencial de administração se embasa em eficiência das ações, em resultados, em metas cumpridas.

> Eficiência, eficácia e efetividade são conceitos que não se confundem. A **eficiência** seria o **modo** pelo qual se exerce a função administrativa. A **eficácia** diz respeito aos **meios e instrumentos** empregados pelo agente. E a **efetividade** é voltada para os **resultados** de sua atuação (CARVALHO FILHO, 2010).

Assim, atuação estatal eficiente é aquela que aplica os meios eficazes e atinge resultados efetivos.

A eficiência é alcançada através da economicidade, da redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional. Tais valores, contudo, devem ser aplicados dentro da lógica do direito público, ou seja, o Estado não se equipara a um ente privado na busca da eficiência. A eficiência para o estado deve ter por critério objetivo o cumprimento das leis, entendidas estas dentro de uma sistemática (MAZZA, 2012).

Os princípios acima foram trabalhados com a finalidade de que se perceba que a atuação do poder público na definição das políticas públicas ambientais não é livre, ao contrário, ao definir metas ambientais deve observar todo o rigoroso sistema de proteção que existe em torno da matéria.

A principiologia administrativa e ambiental serve de balizadora ao legislador e ao administrador público na definição e execução de políticas públicas, as quais devem ser definidas, no mais das vezes, com a participação efetiva da sociedade, a fim de dar atendimento às determinações constitucionais.

Relembra-se, o Estado Democrático de Direito Ambiental[44] é o sujeito das políticas públicas ambientais e deve ser capaz de absorver todas as influências que estão no entorno das PPAs, "seja quanto ao seu conceito normativo, seja quanto às questões principiológicas, seja quanto às temáticas autônomas, integradas e sistêmicas que lhe compõem" (D'ISEP, 2009).

Passa-se à análise das políticas ambientais em espécie, a fim de verificar o alcance de proteção que conferem ao ecossistema manguezal.

2.3 Políticas públicas ambientais em espécie

A efetivação das políticas públicas ambientais, como visto, encontra amparo no Estado Democrático de Direito Ambiental. As atuais mudanças na realidade, tanto da sociedade, como do próprio direito, e os novos papéis que se apresentam para o Estado, impõe a este o desafio de desempenhar novas funções. As políticas públicas ambientais, notadamente aquelas que decorrem de comandos legais, pressupõem que o Estado atue de forma eficiente, criando mecanismos de execução e controle que sejam capazes de fazer cumprir as metas definidas pelas políticas.

Considerando-se os bens ambientais, inúmeras são as frentes a serem

[44] Nas palavras de D'isep (2009)

tratadas pelas PPAs, de modo que D'isep (2009), identifica as PPAs como autônomas, integradas e sistêmicas. Assim, seguindo-se a doutrina proposta pela autora, passa-se a explanar sobre cada uma delas.

Por política pública ambiental autônoma, compreende-se aquela que objetiva a proteção dos microbens ambientais de modo isolado, visando assegurar as especificidades de cada bem e sua gestão, na busca por regrar e monitorar todo o seu ciclo ambiental. É o caso do tratamento setorial dado à água, ar, floresta, biodiversidade,... A gestão autônoma é setorial e se efetiva com base em objetivos, instrumentos e estruturas definidas pela legislação. Sua realização é descentralizada, observando as regras constitucionais de competência, devendo ser implantada de forma a se observar a coerência entre os níveis federativos, garantindo tratamento vertical normativo, executivo e fiscalizador.

São exemplos de políticas autônomas a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Urbana, entre outras.

As PPAs autônomas vem sendo gradativamente desenvolvidas, contudo, D'isep (2009), aponta como desafios à sua concretização:

> a) equipar o Poder Público (da estrutura administrativa ao quadro técnico) para gerir os bens ambientais;
> b) elaborar políticas nacionais, regionais e internacionais (com o Mercosul e binacionais com países fronteiriços) de forma a contemplar a universalidade de que são providos os bens ambientais;
> c) coordenar a denominada cogestão ambiental, uma vez que a riqueza de atores ambientais setoriais é expressiva;
> d) incorporar em nossa sociedade (Administração Pública e coletividade) a cultura do planejamento, isto é, da elaboração de planos, o que requer profundo conhecimento técnico, metodologia própria e capacidade de composição das necessidades e interesses dos usuários, de forma a possibilitar que a qualidade dos bens ambientais atendam às diferentes demandas.

Sobre as PPAs integradas a mesma autora as define como sendo políticas horizontais, estas consideradas como as que conduzem ao gerenciamento dos elementos, características, funções e valores ambientais, considerando as inúmeras facetas ambientais e as diferentes searas administrativas. As PPAs integradas conduzem à formação de microssistemas regulatórios e executivos, o que segundo a autora, efetiva o escopo da Política Nacional de Meio Ambiente, vez que garante a preservação da qualidade ambiental.

Tal gestão horizontal é decorrência do encontro entre políticas setoriais, em atendimento ao caráter unitário e holístico que se deve dar ao meio ambiente e ao seu gerenciamento. Exemplo disto está na coordenação entre licenças ambientais e

outorgas hídricas, bem como pela integração entre plano diretor e plano hídrico. Considerando que ambas se desenvolverão no mesmo espaço, devem compartilhar os instrumentos de gestão.

> Cumpre ressaltar que a integração das políticas ambientais setoriais, logo autônomas, deve ser promovida, ao que se identifica como *ppas* diretas - propriamente ditas - isto é, aquelas que têm como vetor a proteção, gestão e fiscalização de determinado bem ou bens ambientais. Assim como a integração deve ser feita por meio das *ppas* indiretas, ou seja, a criação de procedimentos que assegurem a inserção da temática ambiental nas demais políticas e atividades. Por exemplo, deve ser assegurada a análise dos efeitos ambientais oriundos das questões de direito concorrencial. Nesse caso específico, o amparo normativo para tanto provém das disposições constitucionais que visam à proteção do meio ambiente, como a norma do art. 170 da CF/1988, que traz a proteção do meio ambiente como princípio da ordem econômica.

Ressalta-se a necessidade de percepção totalitária de meio ambiente, visto que a CF garante a todos (presentes e futuros) acesso a um ambiente sadio e equilibrado, sendo este um direito fundamental.

Ao tratar das políticas públicas ambientais sistêmicas, a autora propõe um "sistema integrado de gestão de políticas públicas ambientais", em virtude da necessidade de se integrar todos os micro e macrossistemas ambientais e demais políticas de desenvolvimento socioeconômicas, compatibilizando suas disposições e garantindo a gestão do ambiente.

> É no tratamento sistêmico das ppas, em todas as suas conotações (autônomas, integradas, diretas e indiretas), que será assegurada a unidade conceitual do meio ambiente, logo viabilizada a proposta de promoção do seu respectivo equilíbrio. Movimento, como outrora ressaltado, que é fruto da transição da visão cartesiana para a visão holística. No caso em tela, o que se materializa na substituição do modelo administrativo gerencial, em detrimento ao modelo burocrático da Administração Pública, ou, ao menos, na sobreposição dos dois modelos no que for compatível e se justificar.
>
> A construção do sistema integrado de gestão de ppas deve considerar as mais diversas variáveis, de forma a compatibilizá-las, tais quais: metas de curto, médio e longo prazo; ato e política de governo com política de Estado; metas setoriais e metas integradas; padronização de metodologia de planos, de sistemas de verificação e de controle (D'isep, 2009).

A autora apresenta o quadro a seguir como forma de sistematização das dimensões e alcances das PPAs:

Políticas públicas ambientais	Autônomas	Integradas	Sistêmicas
Alcance administrativo	Vertical	Horizontal	Multidimensional

Alcance material	Setorial Microssistemas ambientais	Plurissetorial Direto: Macrossistemas Ambientais Indireto: Interssistemas ambientais	Holística Sistema jurídico-político-econômico e social de gestão ambiental

(D'Isep, 2009)

Resta evidenciado, pelo quadro anterior, que a gestão do ambiente necessita de políticas públicas ambientais que sejam capazes de instrumentalizar a administração para o tratamento amplo das questões ecológicas. A construção deste sistema precisa encontrar amparo nas discussões políticas, jurídicas e econômicas e ambientais, a fim de que o princípio do desenvolvimento sustentável tenha realização efetiva.

Algumas políticas públicas ambientais são relevantes na gestão do ecossistema Manguezal, em especial do Parque dos Manguezais, no que concerne a definição de instrumentos e objetivos destinados a proteção deste ambiente.

A primeira delas é a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, lei nº 6.938/1981, que foi recepcionada pela Constituição de 1988. A PNMA visa a sustentabilidade, ou seja, cria formas e estrutura para buscar o desenvolvimento socioeconômico, sem contudo, degradar o ambiente.

> A política nacional do meio ambiente, no entanto, é mais do que proteção ao meio ambiente. Por política ambiental devem ser entendidos todos os movimentos articulados pelo poder público com vistas a estabelecer os mecanismos capazes de promover a utilização de recursos ambientais de forma a mais eficiente possível, considerando como elementos primordiais a capacidade de suporte do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais renováveis e não renováveis. Está claro, portanto, que a política ambiental não se resume às ações de polícia ambiental, sendo uma ação do Poder Público com vistas à obtenção de resultados positivos tanto econômicos como puramente ambientais (ANTUNES, 2012 – sem grifos no original).

A noção de eficiência ambiental trazida pelo autor coaduna-se a ideia de eficiência do Estado. É preciso que com o menor custo (aqui ambiental) chegue-se ao melhores resultados possíveis.

> A política ambiental é ação eminentemente executiva, muito embora não seja a ela limitada. Por diversos meios e modos, cada um dos diferentes poderes da República acaba exercendo um papel importante seja na formulação, seja na implementação de políticas públicas ambientais (ANTUNES, 2012).

A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA estrutura o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, com o objetivo de articular as informações e políticas públicas entre os níveis hierárquicos da federação, promovendo a integração e cooperação entre os diversos níveis governamentais. O sistema de gestão do meio

ambiente está exposto no artigo 6º[45] da PNMA, que estabelece arcabouço administrativo da gestão ambiental no Brasil. A finalidade precípua do SISNAMA está em garantir a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental.

> O Sistema Nacional do Meio Ambiente é o conjunto de órgãos e instituições vinculadas ao Poder Executivo que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção ao meio ambiente, conforme definido em lei. Além do SISNAMA, cuja estruturação é feita com base na lei da Política Nacional do Meio Ambiente, muitas outras instituições nacionais têm importantes atribuições no que se refere à proteção do meio ambiente (ANTUNES, 2012).

A PNMA, em seu artigo 2º define que o escopo na política é o de assegurar no país as condições para o desenvolvimento e à dignidade humana, devendo atender ao que chama de princípios. Na prática tais princípios não possuem natureza jurídica principiológica, mas sim se caracterizam como verdadeiras metas a serem alcançadas pelo poder público, conforme se observa:

> Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:
> I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
> II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
> III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
> IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
> V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
> VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

[45] Art. 6º PNMA - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º O s Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

> VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
> VIII - recuperação de áreas degradadas;
> IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
> X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Verifica-se que tais atuações podem dar-se tanto preventiva como corretivamente. No que concerne ao ecossistema manguezal, este se coaduna aos objetivos de proteção da PNMA, devendo ser protegido e recuperado por suas qualidades ambientais.

Os órgãos ambientais estaduais e municipais possuem papel fundamental na implementação desta política, vez que sofrem o impacto dos danos ambientais diretamente em sua população e territórios.

A PNMA lista também instrumentos que os órgãos do SISNAMA utilizarão para cumprir os objetivos da política, os quais serão analisados no próximo capítulo. Contudo, desde já se destaca o papel relevante dado aos licenciamentos ambientais e avaliações de impacto, como instrumentos da PNMA.

Considerando o manguezal ora em análise, em virtude de sua localização em área urbana, se faz necessário o exame da lei sobre política urbana, a qual foi editada em 2001. A Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, veio regulamentar os artigos 182 e 183[46] da Constituição Federal, além de estabelecer diretrizes gerais da política urbana.

Verifica-se que a Constituição define papel relevante aos municípios, reconhecendo que as questões urbanas necessitam da participação dos governos

---

[46] CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA
Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem - estar de seus habitantes.
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

municipais e da população.

A Política urbana, na Constituição, está situada nos junto à ordem Econômica, e não junto à Ordem Social, como o meio ambiente. A partir desta constatação, a primeira reflexão que se pode fazer é sobre a razão deste posicionamento, visto que a questão urbana é muito mais social do que econômica, porquanto ligada às ocupações humanas, processos demográficos, estilos de vida, questões culturais (MILARÉ, 2011). A cidade acaba sendo o espaço (buscando a concepção de Milton Santos, já apresentada) onde as relações humanas acontecem, onde as pessoas buscam satisfazer suas necessidades.

Apontam-se como possíveis respostas a esta questão a especulação imobiliária e a exclusão social, que já há época da constituição eram problemas efetivos (MILARÉ, 2011).

Outra questão relevante acerca da postura do legislador constituinte está no fato de não haver relacionado explicitamente a qualidade do ambiente com a cidade, conforme se verifica:

> Por que o legislador maior, ao abrir espaço para uma Política Urbana, não contemplou o meio ambiente sadio da cidade como um fator essencial, um requisito mesmo, para uma política urbana abrangente e, quanto possível, completa? Em vez disso, teria ele confinado o seu interesse na solução de pendências de ordem econômica? Certamente não foi este o propósito. A Constituição deve ser interpretada no seu conjunto, com a necessária amarração entre suas partes. Senão, vejamos: o meio ambiente é mais compreensivo e abrangente do que a economia, porquanto é na esfera do meio ambiente ecologicamente equilibrado que devem processar-se as relações econômicas, assim como a própria vida citadina. A qualidade ambiental compreenderá, por ser essencial, a qualidade do meio ambiente urbano. Esta concepção decorre da interpretação finalística e sistemática do conjunto dos dispositivos constitucionais (MILARÉ, 2011).

É forçosa a harmonização entre os fatores sociais, ambientais e econômicos, além das questões políticas para que se chegue ao desenvolvimento sustentável. A qualidade de vida, imperativo da dignidade da pessoa humana, deve existir no lugar onde as pessoas escolheram para fixarem-se. Surge a cidade como o habitat do homem moderno, de modo que este ambiente necessita de proteção para manter hígidas as qualidades necessárias ao pleno desenvolvimento da vida humana.

As diretrizes da Política urbana estão listadas no artigo 2º[47] do Estatuto da

[47] Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em

cidade. Chama-se atenção para o seu objetivo, qual seja o de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana". Segundo a principiologia ambiental a propriedade urbana deve cumprir uma função socioambiental. Assim, tratar da função social da propriedade e da própria cidade só é possível quando se entende que esta função só se completa pelo atendimento dos valores ambientais.

Desta feita, se impõe uma compatibilização entre meio ambiente e propriedade. O Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, §1º, assim determina:

> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Mesmo a norma privada, pelo caráter transversal próprio das normas ambientais, já determina o modo de exercício da propriedade em consonância com os ditames ambientais.

> A função social (ou socioambiental) não se configura como simples limitação ao exercício do direito de propriedade, e sim tem caráter endógeno, apresentando-se como quinto atributo ao lado do uso, gozo,

---

atendimento ao interesse social;
IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
f) a deterioração das áreas urbanizadas;
g) a poluição e a degradação ambiental;
h) a exposição da população a riscos de desastres.
VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

> disposição e reivindicação. Na realidade, operou-se a **ecologização da propriedade** (AMADO, 2011 – grifos no original).

Entre os instrumentos[48] listados pelo Estatuto das Cidades, encontra-se o Plano Diretor, de competência municipal, como ferramenta apta a realizar a gestão urbana do município, além da possibilidade de criar Unidades de Conservação, que, como visto, foi o caso do Manguezal ora em análise. Também foi previsto o Estudo de Impacto de Vizinhança, sobre o qual se tratará em tópico específico.

Milaré (2011) chama a atenção para a "cidade irregular", ou seja, aqueles agrupamentos humanos que não se adéquam às regras da cidade regular.

> Não só com o planejamento e a ordem urbana se preocupam a Constituição e o Estatuto da Cidade, mas também levam em consideração a chamada "cidade irregular", que se forma com aqueles assentamentos nascidos e desenvolvidos quase como oposição à cidade legal.
> Ora, tal cidade irregular não abole o direito mesmo à cidade, que é um direito da cidadania, como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A lei, por conseguinte, reconhece que todos têm direito à moradia, como o têm à vida, à saúde e ao trabalho.
> Em última análise, muitas das edificações irregulares, especialmente favelas e construções subnormais, são expressões curiosas do direito de habitar, exercido de forma irregular, por vezes à revelia das normas urbanísticas, visto que a um grande número de cidadãos faltam condições

[48] Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
III – planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
c) zoneamento ambiental;
d) plano plurianual;
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
f) gestão orçamentária participativa;
g) planos, programas e projetos setoriais;
h) planos de desenvolvimento econômico e social;
IV – institutos tributários e financeiros:
a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
b) contribuição de melhoria;
c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
V – institutos jurídicos e políticos:
a) desapropriação;
b) servidão administrativa;
c) limitações administrativas;
d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
e) instituição de unidades de conservação;
f) instituição de zonas especiais de interesse social;
g) concessão de direito real de uso;
h) concessão de uso especial para fins de moradia;
i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
j) usucapião especial de imóvel urbano;
l) direito de superfície;
m) direito de preempção;
n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
o) transferência do direito de construir;
p) operações urbanas consorciadas;
q) regularização fundiária;
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
s) referendo popular e plebiscito;
t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
u) legitimação de posse.
VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

> para fazê-lo regularmente. (...) Na vida real de nossas cidades maiores, especialmente nas metrópoles, as primitivas favelas de lata e tábua vão sendo substituídas por construções de alvenaria que pretendem imitar, no possível, a cidade legal. Sua simples remoção, sob pretexto de serem irregulares, trará mal maior e não atenderá ao direito constitucional de morar da imensa maioria de seus habitantes. Este é um dos maiores percalços do Poder Público municipal, notadamente nos grandes centros urbanos e nas regiões metropolitanas. Todos sabem que as grandes cidades do chamado "Terceiro Mundo" são endemicamente doentes, infestadas de irregularidades.

Tal fato é relevante para o presente estudo porque, como se verá quando da análise do licenciamento do Sistema Viário Via Mangue, a população que ocupava irregularmente a área foi removida, população esta que vivia da área de Manguezal. Esta questão será objeto de debate futuro.

Ainda no âmbito das políticas nacionais, surge a Lei nº 12.587/2012, que Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que se caracteriza por ser instrumento da Política de desenvolvimento urbano, destinando-se a integrar os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

> A Política Nacional de Mobilidade Urbana busca contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, que é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município (ANTUNES, 2012).

A Lei possui, entres seus princípios, conforme elencado no artigo 5º, II[49], o "desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais".

Além disto, o legislador definiu como diretrizes para a Política de Mobilidade Urbana (artigo 6º[50]) "a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre

---

[49] Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:
I - acessibilidade universal;
II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

[50] Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:
I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado" e "a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, entre outras". A análise do atendimento desta diretriz pelo Sistema Viário Via Mangue será analisada oportunamente.

Também definiu, entre seus objetivos, reduzir as desigualdades e promover a inclusão social e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana, de acordo com o artigo 7º[51] da Lei. Quando da análise do licenciamento serão observadas as questões da inclusão da população que vivia nas áreas destinadas à construção do sistema viário e a participação, através das audiências públicas, da população.

A Constituição do Estado de Pernambuco trata da política urbana, a partir do seu artigo 144, o qual determina:

> Art. 144. A Política de desenvolvimento urbano será formulada e executada pelo Estado e Municípios, de acordo com as diretrizes fixadas em lei, visando a atender à função social do solo urbano, ao crescimento ordenado e harmônico das cidades e ao bem-estar dos seus habitantes.

A Lei nº 13.490/2008 criou o Conselho Estadual das Cidades – ConCidades - PE, que possui como finalidade "estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, bem como monitorar, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001".

Contudo, apesar da previsão constitucional e da criação do órgão específico, ao que parece, em função da pesquisa realizada junto aos sites de pesquisa legislativa, inexiste, até a presente data, uma política estadual urbana.

No mesmo sentido a Política de Meio Ambiente. A Constituição do Estado traz capítulo sobre meio ambiente, tratado a partir do artigo 204. O artigo 209 trata da Política de meio ambiente e determina o seguinte:

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

[51] Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:
I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

> Art. 209. A Política Estadual de Meio Ambiente tem por objetivo garantir a qualidade ambiental propícia à vida e será aprovada por lei, a partir de proposta encaminhada pelo Poder Executivo, com revisão periódica, atendendo aos seguintes princípios:

Segundo a Constituição[52], o órgão responsável pela criação da Política Pública é o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, o qual teve sua estrutura, competência e funcionamento definidos pela Lei nº 11.721/1999. O artigo 2º define:

> Art. 2º. O Conselho Estadual de Meio Ambiente é órgão colegiado, consultivo e deliberativo, formado por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada, diretamente vinculado ao Governador do Estado e tem os seguintes objetivos:
> I - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre as diretrizes e políticas públicas garantindo o equilíbrio e a melhoria da qualidade ambiental, prevenindo a degradação do meio ambiente em todas as suas formas, impedindo ou minorando impactos ambientais negativos e implementando a recuperação do meio ambiente degradado;

A pesquisa realizada junto aos sites de pesquisa legislativa, não apontou a existência de efetiva política para meio ambiente. Existem políticas setoriais, a exemplo da Política Florestal do Estado (Lei nº 11.206/95), e da Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.008/2001), mas a sistematização ainda é inexistente.

A *contrario sensu*, o município dispõe de Plano Diretor (Lei nº 17511/2008), que define a gestão da política urbana no município e de um Código de Meio Ambiente (Lei nº 16.243/96). Como já visto em item anterior, ambos os instrumentos tutelam a questão da proteção dos manguezais havidos em área urbana.

Por fim, relevante ainda tratar da Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9795/1999. Como visto, a participação popular é condição para a definição de políticas públicas. Contudo, falar em participação popular pressupõe exercício consciente de cidadania.

Trazendo para o plano das políticas ambientais, a cidadania começa e ser exercida pela percepção do poder-dever que cada cidadão possui de defender e preservar o ambiente.

Tal percepção advém da conscientização. Não há exercício de cidadania quando inexistem os valores comportamentais mínimos para que cada indivíduo assuma seu papel social.

> A Educação Ambiental deve ser considerada como uma *atividade-fim,* visto que ela se destina a despertar e formar a consciência ecológica para o

[52] Art. 208. O Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão colegiado e deliberativo, será constituído por representantes governamentais e não-governamentais, paritariamente, e será encarregado da definição da Política Estadual de Meio Ambiente.

> exercício da cidadania. Não é panaceia para resolver todos os males. Sem dúvida, porém, é um instrumental valioso na geração de atitudes, hábitos e comportamentos que concorrem para garantir o respeito ao equilíbrio ecológico e a qualidade do ambiente como patrimônio da coletividade. (MILARÉ, 2011 – sem grifos no original).

A Lei nº 9.785/1999 define educação ambiental em seu artigo 1º, como sendo "os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade". Entre seus objetivos, listados no artigo 5º, está o "o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade". A qualidade de cidadão é parte de um processo integrado de educação da coletividade. Exercício de cidadania é algo que se aprende.

A formação que decorre deste processo educacional gera debates no sentido do aprofundamento das políticas públicas ambientais.

> O que dizer da necessidade particular de um fórum apropriado para a discussão dessas questões, visando à geração de políticas públicas específicas e a compreensão mais aprofundada de cada uma dessas temáticas? Se hoje a humanidade sofre as mazelas por ter negligenciado tais temas, se esses não tiverem destaque especial, particularizando-os em todos os espaços, desde os de governo (ministérios, secretarias, diretorias) ao campo letivo (ecologia, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, ciências). Sem dúvida que a geração de uma agenda própria para esses temas, em particular as questões ambientais têm hoje, neste instante da história, importância *sine qua non* para estruturar todo um pensar sobre os problemas que enfrentamos, assim como para influenciar outros setores a incorporarem tais discussões no seu cotidiano. Talvez a incorporação de assumir meio ambiente com uma visão de transversalidade será pela exaustão da discussão temática mais acirrada, forçando as diversas áreas do saber a incorporar esse tema como mais um que necessariamente precisa estar na ordem do dia para se formatar uma maneira sustentável de viver humano (Neumann-Leitão e El-Deir, 2010).

Resta evidenciado que o direito popular a participação na elaboração das políticas públicas, antes de mais nada, precisa ser reconhecido pela coletividade. Pode-se perceber, a partir da ínfima participação popular nos processos decisórios, que este direito, ainda não foi absorvido.

> Estruturar uma nova forma de interagir com o mundo é possível e perpassa pelo setor da educação, da formação de uma nova consciência universal que denote valor às questões de equidade entre os gêneros e gerações, justiça no campo social e econômico e equilíbrio ambiental. Nenhuma sociedade pode se considerar moderna e evoluída se não respeitar as diferenças étnicas, dar igual chances aos seus cidadãos, eliminar os marginais e melhorar a qualidade de vida e ambiental no seu território e nos demais países do Planeta. Essa formação da sociedade globalizada, onde não haja excluídos nem excludentes, é *o* nosso maior desafio para

este século (Neumann-Leitão e El-Deir, 2010).

O direito de influir nos processos decisórios ambientais foi definido na Constituição e na legislação infraconstitucional, sendo assegurado pelos princípios administrativos e ambientais. Resta agora que este direito seja vivenciado.

O conceito de sustentabilidade possui inúmeras possibilidades de definição, observados os diversos momentos históricos, questões sociais e territoriais, de modo que decisões acerca do tema são essencialmente de cunho moral. Portanto, "optar por modelos de sustentabilidade demanda algum tipo de escolha coletiva, portanto, de democracia" (LENZI, 2006).

A criação de políticas públicas ambientais, dos processos de decisão orientados para a sustentabilidade ambiental em todas as suas dimensões, pressupõe a existência de uma governança política que permita a celebração de acordos sociais para definir o que deve ser ambientalmente sustentado e qual o critério a ser utilizado sobre as formas de acesso aos recursos naturais. Isso exige a existência de um processo democrático (BARRY apud LENZI, 2005).

Como visto, a participação popular é prevista junto aos três poderes do Estado, Legislativo, Judiciário e Executivo. A PNMA elencou os instrumentos para a efetiva proteção do bem jurídico ambiente. Passa-se a análise destes instrumentos, para, ao fim, perceber se a utilização destes e das políticas públicas foi capaz de proteger o ecossistema manguezal da Bacia do Pina – PE.

Capítulo 3 – Licenciamento Ambiental como instrumento de proteção e gestão das áreas de Mangue

3.1 Instrumentos de Proteção Ambiental

As políticas públicas, para sua implantação, necessitam que o estado, enquanto espaço[53] institucional para efetivação destas políticas esteja organizado político-administrativamente, a fim de que os órgãos sejam capazes de realizar suas atribuições. Os instrumentos de proteção ambiental, que decorrem da definição das PPAs, serão executados pelo Estado, em sua função de administrativa.

A efetivação da proteção ao meio ambiente como princípio econômico é um elemento importante para a modificação do padrão de apropriação econômica do meio ambiente, tornando-a mais adequada para uma utilização racional dos recursos ambientais. Não é outra senão esta a intenção do legislador constituinte quando, no artigo 170 da Constituição, determina que:

> Artigo 170 CF/88 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> (...)
> IV – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Ao determinar que a Ordem Econômica observará, principiologicamente, à defesa do meio ambiente, está a informar a coletividade que as atividades econômicas, que serão incentivadas em função do regime capitalista do Estado e do Princípio da Liberdade de Iniciativa, não possuirão liberdade absoluta, recebendo normatização e regulação estatais bem como tendo como limitador objetivo da sua condução a proteção do meio ambiente.

Desta feita, as atividades econômicas não poderão, validamente, gerar redução à qualidade ambiental ou impedir o pleno atingimento dos escopos sociais. Segundo a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6738/1981, recepcionada pelo CF/88, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade, essencial a saúde e a qualidade de vida.

É fato que a desimportância com que os governos, de uma forma geral,

[53] Segundo Milton Santos (2005 *apud* FREIRIA 2011), não há sociedade sem espaço, sendo espaço o conjunto indissociável de sistema de objeto e sistema de ações. O espaço seria a primeira instância social a partir da qual se organiza o território, como meio de expressão da política, pública, nos limites das suas fronteiras, das suas unidades federativas.

tratam os riscos ambientais trazem graves consequências às populações e ao planeta. Não é exagero afirmar que tais condutas acabam por colocar em risco muitas atividades humanas, além da sobrevivência de inúmeras espécies e ecossistemas.

Compreender melhor a função dos instrumentos legais de proteção ambiental, em especial com relação ao desenvolvimento econômico, se não impede todas as condutas que atacam o ambiente, ao menos visa reduzir e regular tais condutas, impedindo que o crescimento se dê de forma insustentável, o que impedirá o acesso das futuras gerações a um ambiente saudável e equilibrado, conforme garantido pela CF/88 e pelo Princípio da Equidade Intergeracional[54].

Neste sentido é que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92) introduziu o princípio da precaução, segundo o qual:

> Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Tal princípio impõe que se aja com cautela. Havendo alguma dúvida ou incerteza científica acerca da repercussão de determinada atividade, ou seja, não se pode afirmar, com certeza, quais são os danos ambientais resultantes de determinada atividade ou empreendimento, deve-se impedir que tal atividade ocorra, durante o período necessário a elucidação das dúvidas.

Uma abordagem precaucional por parte do Poder Público não pode furtar-se à escuta de todos os envolvidos, inclusive dos que possam apresentar posições tidas por minoritárias.

> Visto que uma avaliação científica [e unilateral] dos riscos não tem condições de apreender ou de apresentar todas as hipóteses que devessem ser levadas em consideração pela autoridade responsável por *realizar* essa escolha, deve-se garantir que, primeiro, as diversas posições (inclusive as minoritárias) possam ser fixadas e trazidas para a realização desse juízo. (LEITE e AYALA, 2010).

Como conseqüência deste princípio, pode-se afirmar que as incertezas científicas devem ser tomadas como argumentos favoráveis ao meio ambiente e à

[54] A ideia de que as atuais gerações possuem um compromisso com as futuras não é nova. Já em 1982, com a Declaração de Estocolmo, ficou definido que temos a obrigação de proteger e melhorar o ambiente para as presentes e futuras gerações. A Declaração do Rio reiterou tal entendimento ao determinar no 3º princípio que: *"O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda eqüitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras"*. Tal princípio esclarece que o acesso aos recursos ambientais permitidos às atuais gerações (que devem fazer uso sustentável deles no encalço do desenvolvimento sustentável), deve ser resguardado às gerações futuras, que também poderão usufruir dos recursos ambientais, garantindo seu próprio desenvolvimento, sem, contudo, comprometer a qualidade ambiental para os que vem.

saúde da população, devendo, o crescimento econômico, subordinar-se a esta proteção, nos termos do já citado artigo 170 da CF/88.

MACHADO (2009), ao citar Jean-Marc Levieille, assevera que "o princípio da precaução consiste em dizer que não somos somente responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar".

De acordo com AMADO (2011), é com base no Princípio da Precaução que parte da doutrina entende pela possibilidade de inversão do ônus da prova nas ações de cunho ambiental, "carreando ao réu (suposto poluidor) a obrigação de provar que sua atividade não é perigosa nem poluidora, em que pese inexistir regra expressa nesse sentido, ao contrário do que acontece no Direito do Consumidor".

Tal tese, que já foi objeto de julgamento favorável no STJ (Recurso Especial nº 972.902-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25.08.2009[55]), evidencia a *mens legis* do legislador constituinte, ao clarear que o direito fundamental, a que todos tem direito é ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo, pois, as questões econômicas, apesar de fundamentais à sociedade, serem debatidas dentro de uma sistemática acautelatória, que resguarda os recursos naturais.

Outro princípio que guarda estreita relação com os instrumentos de proteção ambiental, em especial com o licenciamento ambiental, é o princípio da prevenção.

Este princípio não se confunde com a precaução, embora alguns autores os tomem como sinônimos[56]. Quando se trata de prevenção, se está tratando de situações sobre as quais se pode afirmar com certeza quais serão as conseqüências ambientais. Aqui, trata-se de definir formas de impedir, mitigar e compensar os danos que sabidamente advirão de determinada atividade.

Para Milaré (2011), o princípio da Prevenção é aplicado quando o perigo é

---

[55] PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO *PARQUET* – MATÉRIA PREJUDICADA – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.
1. (...).
2. (...).
3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução.
(...)

[56] Neste sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, na obra Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ano 2011, ao dizer que "Reiteramos, portanto, que manifestação já realizada que pretender desenvolver no plano constitucional brasileiro uma diferença entre prevenção e precaução seria, em nossa opinião, despiciendo. (...) Assim concluímos que no plano constitucional o art. 225 estabelece efetivamente o princípio da prevenção, sendo certo que o chamado 'princípio da precaução', se é que pode ser observado no plano constitucional, estaria evidentemente colocado dentro do princípio constitucional da prevenção".(pg. 122-123).

certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é realmente perigosa, sendo a atuação do direito ambiental, no mais das vezes, preventiva porque se volta para o momento anterior à consumação do dano. Não devem, a humanidade e o direito ambiental, resumirem-se a reparar e reprimir o dano ambiental visto que, a degradação ambiental é, em regra, irreparável.

Aplica-se a prevenção quando já existe base científica que permite ao Poder Público prever com alguma segurança quais serão os gravames ambientais decorrentes de uma determinada atividade considerada lesiva ao meio ambiente. A partir daí, aplica-se a prevenção para impor ao empreendedor condicionantes a fim de elidir ou, ao menos, mitigar o prejuízo ambiental decorrente de sua atividade.

Destarte, na prática o princípio da prevenção visa impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através de medidas acautelatórias antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou até mesmo potencialmente poluidoras.

Fiorillo (2011) aponta que a prevenção possui respaldo constitucional, visto que o *caput* do artigo 225 determina ao Poder Público e a coletividade o dever de proteger e preservar o ambiente. O § 1º, IV, 225[57] da Constituição, também define a necessidade de prevenção, ao determinar que atividades ou obras que sejam potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, sejam precedidas de estudo prévio de impacto ambiental.

Assim, precaução e prevenção não se confundem, pois, quando se define precaução se está tratando de perigo abstrato ou potencial, já quando se aborda a prevenção, se está cuidando de perigo concreto (AMADO, 2011).

Resta claro que, em função da precaução e da prevenção, o Poder Público deverá acompanhar todas as atividades, obras e empreendimentos que potencialmente, ainda que sob a ótica da dúvida, possam causar alguma consequência adversa às características ambientais.

Tais princípios respaldam e fortalecem a atuação do Poder Público, que tem o dever de realizar o mais amplo controle das atividades, cumprindo com sua função de regulador das atividades humanas.

Assim, todo o empreendimento, obra ou atividade que seja utilizador de

---

[57] Art. 225. (...)
§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

recursos ambientais deverá submeter-se à análise e controle prévios exercidos pelo Poder Público.

A Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, como visto anteriormente, estrutura, através do SISNAMA, o sistema de proteção ambiental. No seu artigo 9º[58], a lei relaciona os instrumentos da Política Nacional de Meio

[58] Art. 9º - PNMA - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Medeiros e Rocha (2012) oferecem breve, porém, útil explicação acerca de cada um destes instrumentos descritos no art. 9º da PNMA, conforme colaciona-se:

a) Padrões de qualidade ambiental: trata-se do estabelecimento da capacidade de suporte do meio ambiente e "têm por objetivo prevenir ou corrigir os inconvenientes e os prejuízos da poluição e da contaminação"[7] ambiental. Esses padrões são estabelecidos pelas Resoluções do CONAMA e incluem-se nesse sistema, por exemplo, os padrões de qualidade do ar (PRONAR) estabelecidos pela Resolução 3/1990; das águas, cuja classificação está determinada pela Resolução 357/2005 (que revogou a Rés. 20/1986); e do PROCONVE, programa de controle de poluição do ar para veículos automotores, instituído pela Resolução 18/1986.

b) Zoneamento ambiental: o escopo de instrumento é o "planejamento adequado do espaço territorial visando compatibilizar a convivência dos seres que o habitam com as atividades nele exercidas, por meio da identificação das suscetibilidades e restrições ambientais". Consiste numa espécie de limitação ao direito de propriedade, pelo qual o Poder Público, exercitando o seu Poder de Polícia, libera ou restringe atividades em determinadas regiões urbanas. As zonas podem ser classificadas em: *de uso estritamente industrial; de uso predominante industrial; de uso diversificado* e *de reserva ambiental*. O zoneamento ambiental (ZA) foi regulamentado pelo Decreto 4.297/2002, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

c) Avaliação de Impacto Ambiental (AIA): é definido como o conjunto de procedimentos preventivos dentro do processo de controle ambiental. Édis Milaré assevera que tal instrumento tem como finalidade evitar que um empreendimento, justificável sob o ponto de vista económico ou social, venha a ser negativo ao meio ambiente. A partir da edição da Lei 6.938/1981, a avaliação de impacto ambiental passou a ser exigível, ou seja, obrigatória, em qualquer situação que seja considerada efetiva ou potencialmente poluidora ao meio ambiente. A Resolução 1/1986 ao dispor acerca dos licenciamentos ambientais, vincula a necessidade do AIA em seu art. 2°, no qual aponta uma lista de atividades cujo licenciamento depende da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

d) Licenciamento e revisão de atividade efetiva ou potencialmente poluidora: o licenciamento ambiental está disciplinado pelo art. 10 da Lei 6.938/1981, com a redação dada pela LC 140/2011, sendo esse ponto disciplinado pelos arts. 17 a 32 do Decreto 99.274/1990. É sempre bom recordar que o processo de licenciamento ambiental está intimamente ligado com o estudo de impacto ambiental, haja vista as concessões de licença serem dadas somente após a apreciação e aprovação do EPIA (estudo prévio de impacto ambiental).

e) Incentivos à produção e à instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental.

f) Criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, como Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas: o art. 3° do Decreto 89.336/1984 regulamenta a matéria e de Relevante Interesse Ecológico tem por finalidade manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas de modo a compatibilizá-lo com os objetivos da conservação ambiental.

g) O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA)": o Ministério do Meio Ambiente disponibiliza na Internet uma Rede Nacional de Informação Ambiental (RENIMA).

h) O Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental: para a abertura de um processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA é obrigatório o cadastramento junto ao Cadastro Técnico Federal tanto para os empreendedores como para aqueles que vão prestar o serviço de consultoria sobre problemas ecológicos.

i) As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental: exemplo clássico são as sanções previstas na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), que dispõe tanto de sanções penais quanto de sanções administrativas com relação às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Ambiente, os quais devem ser entendidos como ferramentas de proteção ambiental.

Furlan e Fracalossi (2010) definem tais instrumentos como sendo “os meios utilizados pelo Poder Público na tarefa de concretização e manutenção do equilíbrio ambiental”.

Tais ferramentas aparelham o Estado a fim de que possa desenvolver seu papel na dinâmica regulatória das atividades privadas, bem como das públicas, que sejam utilizadoras de recursos ambientais. “São as medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a Política Ambiental tendo em vista a realização concreta do seu objeto, ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (SILVA, 2003).

Silva (2003) propõe a classificação dos instrumentos de controle em três espécies, quais sejam: instrumentos de intervenção estatal, instrumentos de controle ambiental e instrumentos de controle repressivo.

Considera como de intervenção estatal o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental.

Como aparato de controle ambiental, Silva (2003), pondera que se deve observar o momento em que tal controle ocorre. Assim, classifica os instrumentos para realização de controle prévio, sendo aqueles que possuem a capacidade de verificar a ação que tenha a potencialidade de causar dano ao ambiente,

---

j) Instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

k) A garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes: para além dos princípios gerais do direito ambiental e da própria ordem constitucional, que por si só já bastaria para garantir a publicizacão da situação ambiental brasileira, a Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, obrigando os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, conforme disciplina o art. 2° do referido diploma legal.

l) O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais: o escopo desse instrumento é o controle e o monitoramento das atividades potencialmente poluidoras e/ou a extração, a produção, o transporte e a comercialização de produtos potencialmente perigosos, assim como de produtos e subprodutos da fauna e da flora.

m) Instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros: a concessão florestal foi regulada pela Lei 11.284/2006, que dispõe sobre "a gestão de florestas públicas e institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal" ou, como no dizer de Paulo Bessa, esta lei "apesar de toda a retórica, tem um único objetivo, cortar madeira na Amazónia, e para isto ela é perfeita". O conceito de **servidão ambiental** possui sua origem no direito norte-americano, no instituto do *conservation easement* que se caracteriza por ser um "acordo objetivando a proteção de uma determinada área de terras, cujo proprietário concorde em impor uma limitação de uso, temporária ou perpétua, ao imóvel de sua propriedade (...) O proprietário impõe uma autolimitação, com o objetivo de conservar sua(s) terra(s) para fins ecológicos; e abre mão de algum ou alguns componentes de seus direitos, como uso, fruição ou gozo". Tem se revelado um eficaz instrumento para proteger terras privadas. (Grifos no original)

enumerando a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Segue tratando dos instrumentos que devem ser utilizados durante a ação que possa causar dano ambiental, e relaciona as inspeções; fiscalizações; produção de Relatório do meio Ambiente (a ser divulgado anualmente pelo IBAMA); Cadastro Técnico Federal de atividades e instrumentos de defesa do Meio Ambiente; Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Por fim, quanto aos instrumentos de controle ambiental, enumera aqueles instrumentos que podem ser aplicados após a ação danosa ao ambiente, a fim de realizar o controle *a posteriori*, que são as vistorias e exames.

Salienta-se que tais instrumentos cingem-se a seara administrativa, não refletindo as possibilidades de controle legislativo e judicial.

No que concerne aos instrumentos de controle repressivo, Silva (2003), propõe que sejam considerados aqueles utilizados para corrigir a falta de regularidade da normatividade ambiental, a exemplo das sanções cíveis e penais, além das penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Dos instrumentos relacionados, passa-se a destacar as avaliações de impacto e o licenciamento ambiental, os quais, na classificação apresentada por Silva podem ser considerados tanto como instrumentos de intervenção estatal como de controle ambiental na modalidade prévia.

Para Moreira (1990), o papel das avaliações de impacto é de:

> Instrumento de Política Ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e os responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.

Desta forma, inexiste direito subjetivo à utilização do ambiente, que, à evidência, só pode legitimar-se por ato próprio do Poder Público. Para tanto a lei traz uma série de instrumentos de controle, sejam eles prévios (autorizações e licenças), concomitantes (fiscalizações) ou sucessivos (“habite-se”) através dos quais serão verificadas as possibilidades e regularidades de toda e qualquer intervenção

projetada sobre o meio ambiente considerado (MILARÉ, 2011).

Neste estudo, em função da pertinência temática, serão aprofundados os instrumentos do Licenciamento Ambiental e Avaliações de Impacto Ambiental.

3.1.1 Licenciamento Ambiental

Como se afirmava, inexiste direito individual subjetivo de uso ao bem ambiente, visto que Constituição e a PNMA vem qualificá-lo como sendo patrimônio público a ser assegurado e protegido para a coletividade. Assim, havendo interesse no uso deste bem que se caracteriza como bem de uso comum do povo, há necessidade de buscar, junto ao Poder Público, pelo poder que este desempenha e que lhe foi conferido pela própria divisão de Poderes na origem do Estado de Direito, a legitimação para tal uso.

Como decorrência do poder de polícia[59] típico da administração, ao Estado cabe o licenciamento "da localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental", de acordo com o artigo 1º, I[60] da Resolução 237/97 CONAMA. No ano de 2011, com a edição da LC 140, o legislador ofereceu conceito para o licenciamento ambiental, conforme se observa:

> Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:
> I - licenciamento ambiental: 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;

Ao que parece, num primeiro momento, a Lei Complementar oferece conceito mais amplo, mas não retira as especificidades apresentadas no conceito trazido pela Resolução do CONAMA, que, salvo melhor juízo, segue vigorando plenamente.

Uma Lei Complementar tem como fundamento maior o surgimento das

---

[59] **Hely Lopes Meirelles (2003)** : "Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".
Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012): "Poder de Polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público".
José dos Santos Carvalho Filho (2009): " Poder de Polícia é a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir ouso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade".

[60] Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.
(...)

Constituições, as quais podem prever a existência de legislação complementadora, sendo aquela prevista pela constituição federal com a finalidade de regrar matéria especifica, de acordo com a previsão constitucional, e que exige, para sua aprovação, *quorum* qualificado, de maioria absoluta. Estas leis não são superiores às leis ordinárias e nem superiores as demais espécies normativas, diferenciando-se delas pela matéria que trata e pelo *quorum* de votação, contudo, matéria reservada a LC não poderá ser tratada por outra espécie normativa. Estas só podem ser alteradas e revogadas por outra lei complementar (CARVALHO, 2002).

Com relação a natureza do poder de polícia, considerados os conceitos oferecidos pela doutrina, e tratando-se deste em matéria ambiental, acredita-se que não se constitua como mera discricionariedade ao poder público, eis que este tem o dever de ofício de evitar abusos individuais ao interesses coletivos.

> Assim sendo, considerando que é vasta a legislação que rege o poder de polícia ambiental, é indene de dúvidas a sua **natureza vinculada, em regra,** normalmente inexistindo conveniência e oportunidade na sua exteriorização, mesmo porque é dever do Poder Público promover a conservação do meio ambiente, à luz do **Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental** (AMADO, 2011 – grifos no original).

No mesmo sentido, se posicionou Milaré (2011), ao tratar do artigo 225 CF/88.

> Em quarto lugar, cria-se para o Poder Público um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, isto é, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente. Não mais tem o Poder Público uma mera faculdade, mas está atado por verdadeiro dever. Quanto à possibilidade de ação positiva de defesa e preservação, sua atuação transforma-se de discricionária em vinculada. Sai da esfera da conveniência e oportunidade para se ingressar num campo estritamente delimitado, o da imposição, onde só cabe um único e nada mais que único comportamento: defender e proteger o meio ambiente.

Delineia-se claramente o comportamento que se espera do poder público, pois, criou-se para ele o dever constitucional de zelar pela manutenção das qualidades ambientais, não podendo afastar-se validamente desta atuação, nem mesmo para atender interesses econômicos, que, embora devam ser considerados não podem, jamais, sobrepor-se ao dever de zelo ambiental.

Trata-se, então, o licenciamento ambiental, de um procedimento administrativo complexo, o qual é constituído por uma série de etapas com o objetivo de conceder a licença ambiental. Assim, a licença ambiental é uma das etapas do procedimento (GERÔNIMO, 2004).

Este instrumento constitui um importante meio de gestão do meio ambiente,

na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2011).

De acordo com o artigo 225 da Constituição Federal e com a Resolução nº 237/1997 do CONAMA, o licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, possuindo fases, conforme descritas no artigo 10 da referida resolução. Durante suas diversas etapas, os órgãos que compõem o SISNAMA poderão intervir, devendo ser precedida de estudos técnicos (as avaliações de impacto ambiental – AIA) que embasem as análises e decisões exaradas pelo órgão ambiental competente para o licenciamento, a exemplo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto Ambiental.

O licenciamento ambiental, a exemplo dos demais procedimentos administrativos pode ser compreendido como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo (MELLO, 2009).

Tal resultado é a emanação de uma licença que permite ao empreendedor atuar nos termos ali definidos.

> A finalidade do licenciamento ambiental é, assim, estabelecer um padrão de comparações entre **o que é** - características do empreendimento ou atividade - e **o que deve ser** - compatibilidade com a legislação ambiental em vigor, normas, critérios e padrões ambientais -, de modo a verificar se o empreendimento ou a atividade em exame está em consonância com as normas ambientais e se sua implementação e funcionamento não causarão danos ao ambiente (GRANZIERA, 2011 – grifos no original).

Conforme dito, o licenciamento constitui-se em ato administrativo uno, porém compõe-se de etapas, de modo que se torna relevante observar o procedimento que deverá ser seguido pelo poder público e pelos interessados na concessão da licença ambiental. Tais etapas foram delineadas na Resolução nº 237/97, artigo 10, do CONAMA, devendo o procedimento obedecer ao seguinte:

1. definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
2. requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida

publicidade;

3. análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

4. 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;

5. audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

6. 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;

7. emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

8. deferimento, ou indeferimento, do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

O procedimento acima descrito aplica-se, no que couber, aos três tipos de licenças estabelecidos pelo art. 19[61] do Decreto nº 99.274/90 e pela Resolução do CONAMA nº 237/97, artigo 8º[62], que regulamentaram a Lei nº 6.938/81.

Sobre a Licença de Instalação, Granzira (2011) aponta importante tópico.

> A finalidade da LI é autorizar o início da implantação do projeto, de acordo com o projeto executivo aprovado. No que se refere aos projetos básicos e

[61] Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e
III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.
§1º Os prazos para a concessão das licenças serão fixados pelo Conama, observada a natureza técnica da atividade.
(...)

[62] Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.
Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

> executivos, mencionados na legislação sobre licenciamento, cabe lembrar que a Lei nº 8.666, de 21-6-1993, que trata das licitações e dos contratos com a Administração Pública, estabelece definições que, embora destinem-se aos fins daquela lei, constituem um parâmetro de caráter legal.
> Nessa linha, projeto básico consiste no 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 em estudos técnicos que assegurem viabilidade técnica e adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (sem grifos no original)

O artigo 6º, IX e X da Lei 8.666/93[63], traz definição do que sejam projetos básico e executivo.

A validade da licença concedida ao final do procedimento está adstrita ao fiél cumprimento destas normas, a fim de garantir-se que os interesses da coletividade e o próprio direito fundamental ao equilíbrio ecológico sejam atendidos através da atuação transparente, moral e propa do poder público.

O §1º[64] do art. 12 da Resolução 237/97 CONAMA ainda dispõe que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequenos potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. Desta forma, entende-se que o legislador previu a necessidade de adequação do meio de proteção à real estrutura do bem assegurado, obedecendo às suas peculiaridades afim de alcançar um melhor resultado no que se refere ao resguardo do meio ambiente.

Cumpre dar relevo a distinção entre licenciamento ambiental e licenças

---

[63] Art. 6º, Lei 8.666/93 -
(...)
IX - Projeto Básico - 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, devendo conter os seguintes elementos:
a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;
X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

[64] Art. 12. O órgão ambiental competente defi nirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.
§ 1º Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

administrativas em geral. Do ponto de vista do direito administrativo, a licença é uma espécie de ato administrativo negocial, vinculado e definitivo (MEIRELLES, 2003), porém, com relação ao direito ambiental, a licença ambiental é ato, segundo entendimento majoritariamente difundido, de natureza discricionária e não se caracteriza pela definitividade.

Como já dito acima, existe peculiaridade intrínseca à natureza do licenciamento ambiental, diferenciando-o do licenciamento tradicional administrativo. O licenciamento ambiental não se caracteriza por ser ato vinculado[65], ou seja, que não pode ser negado caso o interessado prove ter atingido todas as exigências legais para o exercício de seu direito. Neste licenciamento, a concessão por parte do Estado não está vinculada ao preenchimento de requisitos e sim da análise de conveniência do projeto. Segundo parcela da doutrina, não vinculando o Administrador a "concessão" de licença nem mesmo frente aos resultados positivos de um regular e obrigatório estudo prévio de impacto ambiental. (FIGUEIREDO, 2004).

Sendo a licença ordinária administrativa, ato administrativo vinculado e definitivo, verificando o Poder Público que o interessado preencheu todas as exigências legais, obrigatoriamente atende ao pedido deste, para que possa desempenhar atividade ou fatos que antes lhe eram vedados, por exemplo, licença para conduzir automóvel ou exercer determinada profissão.

Ao tratar das licenças administrativas ordinárias, Milaré (2011), expõe que:

> Não há poder discricionário ou apreciação subjetiva alguma por parte do Poder Público. Não há que se analisar conveniência e oportunidade, já que o beneficiário tem direito líquido e certo ao desfrute de situação regulada pela norma jurídica.

Decorre disto que a licença (própria do direito administrativo) é conseqüência de um direito subjetivo do interessado, em vista do que a Administração não pode negá-la quando o requerente preenche satisfatoriamente a todos os requisitos pré-estabelecidos pela norma para sua aquisição. Sendo considerada um direito, uma vez expedida em favor do beneficiário, existe, em favor deste, uma presunção de definitividade, podendo apenas ser invalidada, em função de algum vício de legalidade.

O relevo das questões ambientais no sistema normativo ainda pode ser

---

[65] Vinculação Administrativa - Trata-se de regra de atribuição de competência administrativa pela qual, diante de uma hipótese, a lei prevê um único comportamento válido (ALEXANDRINO e PAULO, 2010)

compreendido como um fenômeno recente, especialmente se comparado a ramos históricos, como as questões civis e administrativas, que remontam à própria formação do estado. A própria evolução das descobertas humanas também ocorrido em grande velocidade, e o efeito destas descobertas na vida humana e no ambiente, no mais das vezes, expõe a necessidade de aprofundamentos.

> Esse dinamismo exige, além do cumprimento das normas legais, uma atuação normativa dos órgãos e entidades responsáveis pelo controle ambiental nos processos de licenciamento, caso a caso.
> Muitas vezes, são necessários testes e exames técnicos para comprovar a ocorrência de um efeito no ambiente ou, ao contrário, assegurar a ausência de efeitos deletérios de uma determinada atividade. Não basta apenas seguir a norma: é necessário verificar, em cada caso concreto, se a simples aplicação da norma não impõe danos ao meio ambiente. (GRANZIERA, 2011).

Impende a compreensão de que as licenças ambientais, diversamente das licenças administrativas não podem ser conceituadas como atos tipicamente vinculados, apenas por denominarem-se “licenças”, cabendo análise discricionária toda vez que a norma permitir ao administrador a possibilidade de escolha, dentre alternativas prévias legalmente fixadas.

No que concerne especificamente ao licenciamento ambiental, a autoridade competente deve, em virtude de normas autorizativas, realizar um juízo de valor, sobpesar impactos positivos e negativos, analisar os ônus e benefícios sociais, econômicos, ambientais,... Esta decisão, na qual há espaço para atuação discricionária[66] administrativa aproxima-se da natureza jurídica das autorizações administrativas.

Conceitua-se autorização administrativa como: “ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido” (CRETELLA JÚNIOR,1999).

Para estes atos, a administração decide com base na conveniência e oportunidade de sua atuação, e não em um direito prévio do interessado que deve ser apenas reconhecido em face do cumprimento dos requisitos legais. Neste caso, a Administração opta por conceder, de modo precário e de acordo com suas

---

[66] Na concretização de regras discricionárias, o administrador, deparando-se com a concretização da hipótese legal, terá de eleger, portanto, uma das várias (mais de uma) consequências validamente previstas. Tal eleição deve, por óbvio, ocorrer segundo a ordem jurídica e seguirá critérios de conveniência e oportunidade, ou seja, de mérito administrativo.

conveniências, um interesse, uma pretensão requerida pelo interessado.

Por esta razão, entende Mukai (2010) que “o termo licença estaria sendo empregado sem o rigor técnico jurídico que deveria traduzir, devendo, por conseqüência, ser entendido como sinônimo de autorização, que é um ato administrativo discricionário e precário”.

Neste ponto existe divergência doutrinária, havendo outra corrente defendida por Milaré (2011) que entende que:

> Com efeito a Constituição Federal garante o direito de propriedade, condicionando tal direito ao cumprimento de sua unção social e à defesa do meio ambiente.
> Garante, por igual, o livre exercício de qualquer atividade econômica, atendidas apenas as eventuais restrições impostas por lei em prol do interesse público.
> Neste aspecto, como assinala Antônio Inagê de Assis Oliveira; a lei da Política Nacional do Meio Ambiente, hoje com equívoco amparo constitucional, determinou que previamente à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potecialmente poluidoras, bem como capazes, sob forma, de causar degradação ambiental, seus responsáveis deverão obter a competente licença ambiental. Essa licença, formalizada em alvará, representa a anuência da autoridade pública competente, depois de verificado que a construção ou atividade atendeu aos condicionais e legais para sua localização, instalação e operação. Uma vez que se constitui em direito, garantindo a todos qualquer exercício tanto do direito de propriedade como de desempenhar atividades industriais ou comerciais (ou mesmo de prestação de serviços – liberdade de exercício de atividade profissional), desde que atendidas as restrições legais, não padecem dúvidas que, no sentido técnico jurídico, se trata efetivamente de uma licença e não de uma autorização, como conseqüência de gerar direitos subjetivos ao seu titular, frente à Administração Pública.

Cabe considerar que o ponto nevrálgico da diferença entre licenças e autorizações reside basicamente na vinculação quanto as primeiras e na discricionariedade para a concessão das segundas, o que gera efeitos jurídicos distintos quanto a possibilidade de revogação do ato, bem como quanto às expectativas de manutenção do ato no patrimônio jurídico do beneficiário.

Considerando a existência de teorias tão antagônicas, ambas sustentadas por autores abalizados, existe uma linha mais moderna da doutrina que prefere entender a licença ambiental como uma nova espécie de ato administrativo, que reúne características das duas categorias tradicionais (atos vinculados e atos discricionários), entendendo que não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários (NETO, 1997).

Como já asseverado anteriormente, o dinamismo das relações havidas entre ambiente ↔ direito impõem, tanto ao administrador, quanto ao legislador, a exigência de adequar-se de modo célere às questões, de modo a garantir que as

atividades humanas levem efetivamente ao desenvolvimento sustentável da coletividade, e não a um crescimento econômico que não se sustenta ao longo do tempo e que aprofunda o distanciamento entre classes sociais.

Assim, pode-se afirmar que a licença ambiental necessita de critérios especiais, os quais confiram a necessária margem de liberdade ao administrador, suficiente segurança jurídica ao empreendedor e manutenção das garantias constitucionais à coletividade.

> A isso se dá o nome de *discricionariedade técnica* e tem por fundamento o dinamismo das relações entre as atividades humanas e o meio ambiente. Se por um lado é benéfica, pois tem por objetivo a proteção do meio ambiente, não deixa, por outro, de estabelecer insegurança jurídica ao empreendedor, que poderia ficar à mercê do entendimento de um técnico, porventura mais radical, em seu sentido de proteção ambiental.
> A rigor, esse impasse soluciona-se pelo fato de que, sendo o licenciamento um processo administrativo, encontra-se adstrito às regras fixadas na Lei nº 9.784, de 29-1-1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal.
> Conforme determina o art. 2º da citada norma, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. E o parágrafo único estabelece os critérios a serem observados nos processos administrativos (GRANZIERA, 2011).

Considerando as características específicas da questão ambiental, bem como as peculiaridades do dano causado por atividades utilizadoras de recursos ambientais, é recomendável que se compreenda a necessária adequação dos instrumentos administrativos do Estado, visto a necessidade que este tem de adaptar-se para conferir efetiva tutela ao bem jurídico ambiente ecologicamente equilibrado, entendido com autonomia perante a Constituição.

Imagine-se que tal "flexibilização" com relação ao termo licença não fosse possível e se aceitasse que o instituto da licença ambiental fosse idêntico às licenças tradicionais administrativas. Para Granziera (2011), por estas serem compreendidas como efetivos direitos de seus titulares, na excepcionalidade de necessitarem de invalidação por interesse público superveniente, cabe indenização ao beneficiário. Com relação às licenças administrativas, por tratarem-se de atos vinculados, parte majoritária da doutrina[67] admite apenas sua invalidação, afastando a possibilidade de revogação, visto que para esta seria necessária a realização de um juízo de oportunidade e conveniência, estranho aos atos vinculados.

Trazendo-se tal consideração ao direito ambiental, seria possível que a

[67] Neste sentido, Diógenes Gasparine, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, Maria Sylvia Di Pietro, entre outros.

licença revogada, em virtude de interesse público, gerasse indenização ao beneficiário, o que, segundo a citada autora, seria impossível, pois se estaria reconhecendo direito adquirido a poluir ou degradar, o que não é albergado pelo sistema normativo.

Com isto não se está a deixar de considerar a necessária segurança jurídica que deve estar presente nas relações entre o Estado, enquanto órgão licenciador e os empreendedores (sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado).

As decisões do Estado, em sua função típica administrativa, nos processos de licenciamento ambiental, assim como nos demais processos de cunho administrativo, por determinação legal[68], pressupõem, como condição de sua validade, a motivação, ou seja, a explanação dos reais motivos, da base fático-jurídica, que enseja a atuação (válida) da administração. A apresentação da motivação, de forma clara, explícita e congruente, garante que o controle terá plenas condições de ser realizado, permitindo o afastamento de qualquer conduta viciada.

> Existindo a possibilidade de discricionariedade, no ato da concessão da licença ambiental pode ocorrer negociação entre a autoridade competente e o empreendedor, pois o licenciamento se dá no âmbito da gestão ambiental e o órgão licenciador pode ter a autorização legal para fazer exigências adicionais visando à compatibilização do empreendimento com os planos e programas em vigor, no que se refere à proteção ambiental.
> Dessa forma, negociam-se prazos, assim como as etapas de implantação das medidas de proteção - como filtros e estações de tratamento de efluentes -, a recuperação de matas ciliares e outras ações de proteção ambiental que são exigidas de acordo com a lei, mas adequando-se, muitas vezes, às possibilidades reais do empreendedor. Contudo, não se poderá exigir menos do que a lei determina (GRANZIERA, 2011).

Dito isso, assevera-se que a concessão da licença não confere ao empreendedor o direito de extrapolar os limites máximos de tolerância de poluição para determinado bem ambiental. Assim, havendo a alteração destes limites em prol da coletividade, ou havendo a descoberta de impactos negativos não previstos

---

[68] Art. 50 – Lei nº 9784/99 - Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
V - decidam recursos administrativos;
VI - decorram de reexame de ofício;
VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.
§2º (...)
§3º (...)

anteriormente, há que se impor sua revogação.

Amado (2011) expõe que a revogação da licença ambiental, como regra, não gera direito a indenização pela Administração, salvo quando a sua causa determinante puder ser imputada diretamente à Administração Pública, em virtude de algum equívoco, como licenciar uma atividade que sabidamente, naquele momento não deveria sê-lo, sendo considerada desde o início, incompatível com o interesse público.

Resta claro que a licença ambiental pode, em função de suas características, ser revogada. Neste sentido, o posicionamento dos Tribunais[69] do país, amparando que o interesse público superveniente é causa suficiente para a revogação de licenças concedidas à atividades/empreendimentos geradores de dano ambiental. Assim, pode-se verificar que as licenças ambientais, embora não sejam tão precárias quanto às autorizações, também não são perenes como as licenças administrativas, devendo os atos que integram este procedimento, serem confirmados não apenas no que concerne a sua legalidade, mas também quanto a superveniência do interesse público (o qual deve sempre observar a melhor qualidade ambiental, dentro da sistemática do desenvolvimento sustentável)

Outra questão relevante no que concerne a caracterização das licenças de cunho ambiental em contraposição às licenças gerais administrativas, está no fato de que a estas últimas, como já afirmado, adere a presunção de definitividade, ou seja, uma vez concedidas passam a configurar parte do patrimônio jurídico do beneficiário, enquanto que as licenças ambientais são concedidas por prazo determinado.

Vale salientar, que apesar de prazo estipulado, a licença ambiental goza de

---

[69] ***"Processual civil. Administrativo. Ambiental. Criação de unidade de conservação. Revogação de autorização para pesquisa de calcário biogênico. Risco ao meio ambiente. Possibilidade de dano irreversível na área de implantação do parque. Princípio da precaução. Desprovimento do agravo.***
1. Na disciplina da Constituição de 1988, a interpretação dos direitos individuais deve harmonizar-se à preservação dos direitos difusos e coletivos.
2. A preservação dos recursos hídricos e vegetais, assim como do meio ambiente equilibrado, deve ser preocupação de todos, constituindo para o administrador público obrigação da qual não pode declinar.
3. Se há a intenção de criação de unidade de conservação ambiental em área onde anteriormente havia sido deferida licença de pesquisa para exploração de calcário biogênico, é possível a revogação da licença concedida, pois o princípio da precaução recomenda que em defesa da sociedade não seja admitida a exploração da área em questão.
4. A irreversibilidade do dano potencial aos meios biótico, planctônico e bêntico, indicam que o prosseguimento de pesquisas de extração na área irão alterar o meio, situação que não autoriza a concessão de tutela antecipada para revigorar a licença revogada.
5. Agravo de instrumento improvido" (TRF 1ª Região - AI 200301000290187, julgado em 2003, relatado pela Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida). Sem grifos no original.
"Administrativo. Mandado de segurança. Licença ambiental. Revogação IBAMA. Camarões exóticos.
Ressaltando o principio da precaução, que deve nortear a autuação do poder público no que se refere à questão ambiental, e que reza não ser necessária a ocorrência do dano para que seja desencadeada a ação estatal, tenho que andou bem a sentença ao concluir não ser ilegal a revogação de licença, bem como não ser possível, em sede de mandado de segurança, o exame das adequações da atividade criatória de camarões exóticos, às disposições regulamentares e ao termo de ajustamento de conduta" (TRF 4ª Região - AMS 200370000275788, de 23.01.2008). Sem grifos no original.

caráter de estabilidade, não podendo ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do Administrador Público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental, o que se denomina de cassação. Mais uma vez se pode chamar a atenção para disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades essas fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental (MILARÉ, 2011).

O licenciamento ambiental, como visto na análise do procedimento, possui três subespécies de licenças; licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO)[70], que são destinadas a melhor detectar, monitorar, mitigar e, quando possível, evitar a danosidade ambiental. Através deste processo, objetiva-se que o Estado tenha a capacidade de fazer avaliação prévia de impactos sempre que a obra puder causar dano, o que se dará através de uma das modalidades de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA); e por fim sujeita o seu titular a um prazo vigorante, tendo este que ser renovado (estabilidade temporal).

O artigo 18[71] da mencionada Resolução do CONAMA fixa o prazo de validade das licenças ambientais.

Mesmo frente a estas normas básicas federais de fixação de prazo, os estados e os municípios podem, em virtude das peculiaridades locais, estipular prazos diferenciados, tanto da vigência das licenças quanto da necessidade de

---

[70] Vale ressaltar que as licenças acima referidas - LP, LI e LO - não são os únicos níveis de licenças exigíveis, em matéria ambiental: tanto no campo normativo como no campo administrativo, a Resolução CONAMA nº 237/97 prevê detalhamentos específicos. Segundo dispõe o art. 9º, o CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação (GRANZIERA, 2011).

[71] Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:
I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.
II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.
III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.
§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II
§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.
§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.
§ 4º - A renovação da Licença de Operação(LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

renovação. Tal possibilidade, contudo, deve servir como uma forma de melhor atender a proteção ambiental em virtude das especificidades locais e não como meio de fragilizar nos estados e municípios a legislação federal.

A licença ambiental quando legitimamente outorgada assegura ao seu titular apenas uma estabilidade temporal, e não um direito *ad aeternum*. Enquanto as condições fixadas pela licença ambiental atenderem a finalidade maior, ou seja, o interesse coletivo em preservação o meio ambiente, mantendo-o saudável e equilibrado, será mantida; caso deixe de atendê-lo, a licença deverá ser revista. A licença ambiental é dotada implicitamente de uma cláusula *rebus sic standibus*[72], ou seja, caso as condições originais que foram analisadas quando da outorga forem alteradas, a concessão da licença também poderá ser alterada, ou mesmo retirada (FINK e MACEDO, 1996).

Aplica-se analogicamente ao direito ambiental a "teoria da imprevisão" que diz que todo acontecimento externo ao contrato, estranho às vontades das partes, imprevisível e inevitável, que causa um desequilíbrio muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado poderá fazer com que o contrato seja revisto. Isto acontece em virtude da licença ambiental tratar de um bem jurídico de interesse público, que configura um direito fundamental.

Caso a situação fática ou jurídica que ensejou a outorga quedar-se modificada, restará comprometido o contrato administrativo, ou, analogicamente, as regras pactuadas no licenciamento (cláusula *rebus sic standibus)* devendo assim ser revisto e alterado a fim de tornar possível o prosseguimento da atividade econômica licenciada, desde que não implique prejuízos não mitigáveis ao meio ambiente.

Neste tópico, relevantes ainda algumas considerações acerca do artigo 19[73] da Resolução 237/97 do CONAMA, que trata acerca das medidas que o órgão ambiental poderá tomar e que acabam por alterar/retirar a licença concedida ao empreendedor.

A análise da referida norma mostra que o órgão ambiental, de forma motivada, tem a possibilidade de modificar os condicionantes e as medidas de

---

[72] Cláusula *rebus sic stantibus* - significa, literalmente, "permanecendo assim as coisas". A cláusula se aplica quando as condições existentes à época em que se celebrou ou estipulou um contrato mudaram ou se modificaram. É a moderna Teoria da Imprevisão.

[73] Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:
I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.
III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

controle e adequação, bem como suspender ou cancelar uma licença expedida.

São duas situações distintas. Primeiramente, quando se trata de suspensão ou cancelamento de uma licença, se está tratando de um processo ativo, ou seja, de uma licença que está dentro do prazo de vigência. Situação distinta ocorre ao tratar-se das medidas de controle e adequação, nestas cuida-se de condicionantes que serão impostos para a concessão ou renovação da licença, com o objetivo de controlar e adequar, mas também de realizar compensação e definir obrigações de cunho socioeconômico. Por cuidarem de condições, antecederão a concessão ou renovação da licença, mas não ocorrerão durante sua vigência (GRANZIERA, 2011).

A análise do citado artigo 19, explicita que não há o efetivo caráter de definitividade às licenças ambientais, contudo, apesar de gozarem de grau de precariedade, há limites contundes a atuação discricionária do administrador. As hipóteses de suspensão, cancelamento e condicionantes são taxativamente as divulgadas no artigo, não cabendo ao administrador fazer uso delas em qualquer outra hipótese.

Pela leitura do artigo, percebe-se, quanto ao inciso II, que tangencia situação de plena nulidade, vez que a licença foi concedida com base em informações fraudadas. Neste caso, será cancelada, havendo efetiva invalidação do ato, nos termos da teoria dos atos administrativos.

Já nas proposições dos incisos I e III, trata-se de licença que foi expedida de modo válido. Contudo, no caso do inciso I, o beneficiário descumpriu com as condições para a manutenção da licença, situação que leva a conduta sancionatória da administração, levando a cassação do ato. Na hipótese do artigo III, realiza-se verdadeiramente, nova análise de oportunidade e conveniência, e considerando o administrador que a licença desatende o interesse da coletividade, deve promover sua revogação.

> Não há que falar, nesse caso, em direito subjetivo. A licença não pode gerar direito adquirido. Nesse sentido, ela é precária, não porque pode ser anulada a qualquer tempo, pela simples vontade do administrador, mas porque a atividade licenciada, ainda que estando conforme as normas legais, pode causar danos, o que o licenciamento ambiental busca justamente evitar. (GRANZIERA, 2011).

Dawalibi (2006), com base nos princípios ambientais do poluidor pagador, da precaução e revisibilidade das licenças, entende que não caberá indenização em decorrência da irrelevância da licitude que reveste a atividade (princípio logicamente decorrente da responsabilidade civil objetiva), não adquirindo ninguém direito de

implantar empreendimento lesivo ao meio ambiente, incidindo responsabilidade pelos danos ambientais mesmo quando o empreendimento ou obra responsável esteja regularmente licenciado.

Efetivamente, enquanto a licença estiver vigorando, não se realizam modificação das medidas de controle e adequação do licenciamento (GRANZIERA, 2011), no entanto, como bem justificam Marchesan, Steigleder e Cappelli (2008), "diante da superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, decorrentes da atividade licenciada, o órgão ambiental competente poderá impor restrições e novas condicionantes a atividade".

A Constituição Federal assegura a irretroatividade da lei, através da proteção contra lei nova do ato adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, mas, no entanto, o interesse do particular em dar prosseguimento ao seu empreendimento ou atividade não poderá suprimir o interesse público de defesa ao meio ambiente. De forma alguma a ordem econômica e a livre iniciativa poderão suprimir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Desta forma, sem implicar em retroatividade e ofensa ao direito adquirido é possível sim modificar a licença ambiental existente, bem como exigir no licenciamento as condições que melhor repercutam na proteção do meio ambiente. Portanto, respeitadas as garantias constitucionais, é possível exigir a condicionamentos para concessão e renovação de licenciamento ambiental, além da revogação, invalidação ou cassação da licença concedida, sob pena de consentir com a poluição e a degradação do ambiente.

A participação democrática no ato que concede a licença é imprescindível, devendo, este procedimento, ser devidamente publicado no diário oficial do estado ou da união bem como expostos em jornais de grande circulação. A publicidade para MEIRELLES (2005):

> É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, os atos e contratos administrativos, que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade.

Destarte, a falta da devida publicidade ou sonegação indevida de informação durante o licenciamento ambiental culminará na ilegalidade do ato que acarretará a sua nulidade que poderá ser conhecida pela Administração Pública, pelo judiciário ou através de ações via popular; como por exemplo, a ação popular e

ação civil pública.

O controle da validade das licenças cabe tanto a Administração Pública quanto ao Poder Judiciário.

> Ato administrativo é essencialmente revogável, e se, posteriormente à sua prática, houver interesse público que justifique a sua revisão nada impede que a Administração Pública o faça, seja ele vinculado ou discricionário. Se o fundamento máximo do Poder de Polícia, e, de resto, de toda atividade administrativa, é a supremacia do interesse público sobre o individual, é óbvio que a Administração Pública poderá, sempre, rever qualquer ato que, supervenientemente à sua edição, se mostre contrário ao interesse coletivo revogando-o em benefício da sociedade (DAWALIBI, 2006).

Omitindo-se a Administração do poder-dever que lhe conferiu o legislador, caberá ao Judiciário, a pedido de um dos co-legitimados para a ação civil pública ou de qualquer cidadão, em ação popular, determinar a revisão ou até a invalidação da licença. Desta forma, tanto aos vícios formais, relacionados ao conteúdo mínimo obrigatório previsto na regulamentação, como os substanciais, aqueles concernentes à suficiência e adequação das avaliações realizadas, estão sujeitos ao controle judicial (MILARÉ, 2011).

No entanto, estas regras gerais, muitas vezes em virtude das peculiaridades observadas na natureza das atividades e empreendimentos realizados, se tornam insuficientes para assegurar a eficiência do licenciamento ambiental, sendo necessário para tanto, a edição de normas específicas para assegurar a harmonia e o desenvolvimento socioeconômico do País.

Outro ponto que suscita discussões no que concerne ao licenciamento ambiental está na definição da competência para sua realização.

Competência, nas palavras de Silva (2003), “é a faculdade jurídica atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder Público para emitir de cisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizarem as suas funções”.

A Constituição atribui competência de duas espécies, quais sejam, a legislativa (formal) e a administrativa (material). A competência formal apresenta-se verticalizada ou de forma piramidal, tendo como base o princípio da predominância do interesse (entendido de modo geral, regional ou local). Outrossim, a competência material caracteriza-se por ser horizontal (paralela ou cumulativa), visto que, no mais das vezes, a atuação de um ente federativo não exclui a do outro, restando clara a opção que o legislador constituinte fez, na adoção do federalismo cooperativo. Assim, as competências ambientais, tanto as legislativas quanto materiais, foram

divididas na forma horizontal e na forma vertical (FURLAN E FRACALOSSI, 2010).

Para Sirvinskas (2012) “normas de competência são as que atribuem aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) matérias gerais e específicas para melhor administrar suas unidades federativas e proporcionar bem-estar à população. Essa repartição de competência decorre do sistema federativo”.

A análise da Constituição, em seus artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 32, permite a elaboração do seguinte quadro, a fim de melhor compreender-se as funções e delimitações destas para cada ente público, o que permite, trazido ao âmbito da análise ambiental, definir os espaços de atuação de cada um dos entes públicos no que concerne ao tratamento das questões relativas à meio ambiente.

Com relação ao Distrito Federal, como o artigo 32 da Constituição veda a divisão deste em municípios, cabe a ele todas as competências que são destinadas aos demais estados e municípios, de acordo com o §1º[74] do referido artigo constitucional. Assim, embora não se explicite no quadro, por este ter sido elaborado como decorrência direta da análise constitucional, rememora-se que as competências destinadas aos estados e municípios, devem ser estendidas ao Distrito Federal.

Competências Legislativas **(Formais)**	**Competências Adminstrativas** **(Materiais)**
competência privativa da União - art. 22	competência administrativa exclusiva da União - art. 21
competência estadual delegada (em decorrência da privativa) - art. 22, parágrafo único	competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – art. 23
competência concorrente – art. 24, *caput*	competência administrativa exclusiva dos Municípios - art. 30, III a IX
competência legislativa suplementar dos Estados - art. 24, §2º	competência administrativa residual/ remanescente dos Estados - art. 25, §1º
competência legislativa estadual supletiva – art. 24, § 3º	
competência legislativa estadual remanescente/residual - art. 25, §1º	
competência municipal legislativa exclusiva - art. 30, I	
competência municipal legislativa suplementar - art. 30, II	

[74] Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.
§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.
(...)

Em função da temática ora analisada, impõem-se o tratamento do artigo 23 da CF[75]. Tal artigo, trata daquelas competências que foram atribuídas igualmente aos entes federativos, ou seja a competência comum. Esta se caracteriza por propor uma atuação cooperativa entre os entes federados, sem que existam níveis hierárquicos para atuação de casa um. Destacam-se os incisos III, IV, VI, VII, IX e XI, por tratatrem de matéria ambiental.

Como decorrência destes incisos, entende-se que a competência para a realização de licenciamentos ambientais é uma competência comum dos entes federativos. A Constituição prevê edição de Leis Complementares, no parágrafo único do artigo 23, com o objetivo de melhor definir a cooperação enrte os entes, a fim de evitar sobreposições e/ou omissões no caso concreto.

Todavia, apenas em 2011, foi editada a LC 140/11, com o objetivo de fixar normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, além de alterar a Lei nº 6.938/81.

Antes da edição da LC 140/11, que passa a ser aplicada aos processos de licenciamento ambiental, estes procedimentos recebiam regulação pelas Resoluções do CONAMA nº 001/1986 (que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA) e nº 237/1997 (que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente). Atualmente, os licenciamentos ambientais no Brasil terão definição de

---

[75] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

competência a partir da definição do início do processo. Aqueles que tiveram início antes da vigência da LC 140/11, deverão ter a competência definida pela regra anterior, e os iniciados a partir de sua vigência, em 09.12.2011, serão definidos pela legislação nova.

Considerando o breve tempo de vigência da norma, ainda não estão disponíveis muitos posicionamentos acerca destes licenciamentos iniciados antes da vigência da LC 140/11. Todavia, considerando-se que a lei não retroage para atingir o passado, em especial se não for mais benéfica, pode-se concluir, salvo melhor juízo, que efetivamente, os licenciamentos já iniciados junto a um ente federativo não deverão migrar a outro em função da LC 140/11. Este é o posicionamento de Medeiros e Rocha (2012), que defendem que "a Lei Complementar 140/2011, (...) se aplicará aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência (...)". A pertinência de tal discussão para o estudo que ora se propõe, reside no fato de que o licenciamento da Via Mangue teve início antes da alteração legislativa proposta pela LC 140/2011, não devendo, desta feita, ser alcançado por ela.

Por essa razão, serão feitos breves comentários, com base na doutrina de Medeiros e Rocha (2012), acerca das normas de definição de competência para licenciamento antes e depois da LC nº 140/11, a fim de, ao final, analisar se a alteração legislativa proporciona maior proteção ao ambiente, ou ao contrário, fragiliza a proteção ambiental.

Sobre a competência para o licenciamento antes da edição da Lei Complementar 140/2011, a resolução 237/1997 do CONAMA alterou as regras de competência para o licenciamento ambiental que antes eram fixadas pela Resolução 1/1986, também do CONAMA.

São da competência do IBAMA, os licenciamentos ambientais de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, sendo assim consideradas aquelas localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer

estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; e de bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Consideram-se da competência dos órgãos ambientais estaduais ou do Distrito Federal, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas (art. 2° da Lei 4.771/1965), e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Cabe aos órgãos Ambientais Municipais realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

É fato que tal divisão, trazida do plano teórico para a prática, sempre ensejou diversas dúvidas e discussões, em virtude da própria definição do que seriam interesses efetivamente gerais, regionais ou locais, sendo corriqueiros os embargos de atividades licenciadas por membro do SISNAMA, por algum outro membro.

> Na verdade, é possível observar dois tipos de conflito de competência entre os órgãos dos diferentes níveis da Federação, no exercício da competência comum, que podemos definir como conflito de competência negativo e conflito de competência positivo.
> Em se tratando de atuação que possa gerar desgaste político, como autuações, embargos de obras ou interdições de atividades, é comum que se invoque a falta de definição explícita da competência no sistema jurídico para afastar uma eventual responsabilização por omissão ou conivência. Por outro lado, em se tratando de atuação da qual possam resultar ganhos de imagem junto a opinião pública ou mesmo econômicos, órgãos de diferentes níveis buscam avocar a competência. Nesse último caso se insere, normalmente, o licenciamento ambiental, a uma, porque o Município e o Estado estão sempre dispostos a trazer para suas searas investimentos e ernpreendimentos que resultem em geração de empregos e renda e, também, pela previsão das compensações resultantes do licenciamento dos empreendimentos de maior porte. (TRENNEPOHL, 2010).

Definir as questões de competência, de modo a prestar o maior e melhor conjunto de medidas protetivas ao ambiente não é tarefa fácil, pois na prática “a experiência mostra que todos querem licenciar determinados empreendimentos. Outros, ninguém se habilita. Politicamente, por vezes, uma atividade é interessante.

Outras representam um ônus sem retorno" (FINK, ALONSO JR e DAWALIB, apud TRENNEPOHL, 2010).

De modo geral, dois tem sido os critérios para definição do ente federativo competente para a realização do licenciamento ambiental, quais sejam, a competência cumulativa, baseada no critério da amplitude dos impactos e a competência única, fundada, num critério misto de amplitude dos impactos, localização, natureza e dominialidade do bem (MILARÉ, 2011).

A questão sempre foi tema tão inquietante que, nem mesmo no Judiciário, as decisões[76] eram pacíficas. Assim, a chegada da LC 140/2011, sem dúvida, foi aguardada por muitos, na expectativa de que estes inúmeros conflitos, que muitas vezes premiaram a má conduta, tanto do Poder Público quanto de particulares, restassem resolvidos. Contudo, a expectativa seria de que a LC 140/2011

[76] Processo n. 200501000378659, Sexta Turma, decisão em 28-11-2005, Relatora Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues:
"PROCESSUAL CIVIL AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LICENCIAMENTO DE OBRA DE HIDRELÉTRICA. COMPETÊNCIA. ÓRGÃO ESTADUAL IMPACTO LOCAL
1. Estando em curso procedimento de licenciamento ambiental, no tocante ao empreendimento da Usina Hidrelétrica de Dardanelos, não fica caracterizado possível dano ao meio ambiente, tendo em vista que a obra não pode ser iniciada antes da conclusão do estudo e da expedição de licença.
2. Sendo o impacto da obra meramente local, conforme reconhecido pelo próprio IBAMA, é razoável que o órgão estadual do meio ambiente conduza o processo de licenciamento.
3. Agravo de instrumento ao qual se dá provimento".

Processo n. 200101000306075, Sexta Turma, decisão em 17-9-2001, Relator Juiz Alexandre Machado Vasconcelos (convocado):
"CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO CONCESSIVA DE PROVIMENTO LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO: REEXAME DOS PRESSUPOSTOS DA LIMINAR. AGRAVO REGIMENTAL: NÃO CABIMENTO. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA EM RIO DE DOMÍNIO DA UNIÃO E QUE ATRAVESSA ÁREAS DE TERRAS INDÍGENAS. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
COMPETÊNCIA DO IBAMA. DISPENSA DE LICITAÇÃO: REQUISITOS (ART. 24 DA LEI N. 8.666/93). APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS EM TERRAS INDÍGENAS: NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.
1. Não cabe agravo regimental da decisão que confere ou nega efeito suspensivo em agravo de instrumento (artigo 293, § 3°, do RI/TRF - 1ª Região).
2. O objeto do agravo de instrumento, interposto contra decisão concessiva de provimento liminar, cinge-se ao reexame dos pressupostos para a sua concessão: *fumus bonijúris e periculum in moro.*
3. É imprescindível a intervenção do IBAMA nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que afetarem terras indígenas ou bem de domínio da União (artigo 10, §4°, da Lei n. 6.938/81 c/c artigo 4°, I, da Resolução n. 237/97 do CONAMA).
4. A dispensa de licitação prevista no artigo 24, XIII, da Lei n. 8.666/93 requer que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional.
5. O aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas somente pode ser efetivado por meio de prévia autorização do Congresso Nacional, na forma prevista no art. 231, § 3°, da Constituição Federal. Essa autorização deve anteceder, inclusive, aos estudos de impacto ambiental, sob pena de dispêndios indevidos de recursos públicos.
6. Agravo regimental não conhecido.
7. Agravo de instrumento a que se nega provimento".
Processo n. 200272080031198, Quarta Turma, decisão em 27-7-2005, Relator Desembargador Valdemar Capeletti:
"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS DE DRAGAGEM E BOTA-FORA DA FOZ DO RIO CAMBORIÚ. LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO.
- O fato de o bem afetado pertencer à União não implica a necessidade de licenciamento ou fiscalização ser realizado pelo órgão federal competente. O que interessa, segundo a lei, é a magnitude do dano (§ 4", do artigo 10, da Lei n. 6.938/81).
- O licenciamento deferido pela FATMA, órgão estadual de controle ambiental, não exclui a possibilidade de que o IBAMA, no exercício da competência prevista no artigo 23, VI, da CF/88, impeça a realização da obra, uma vez constatada a degradação ao meio ambiente.
- Não se vislumbra inconstitucionalidade impingida na Resolução 237 do CONAMA, tendo-se em vista que foi expedida em harmonia com a Constituição da República e com a legislação federal, sendo, portanto, meio legislativo idóneo para esmiuçar e regulamentar o comando legal que, por sua natureza geral, não se ocupa de questões específicas e particulares".

efetivamente delimitasse a competência no sentido de entregar o licenciamento àqueles órgãos que efetivamente possuem estrutura para acompanhar tais processos, além de estarem menos influenciados pela pressão direta do poder econômico, que tende a arrefecer a proteção do ambiente em prol do mero crescimento econômico.

O sistema proposto pela LC 140/2011, salvo melhor juízo, é o seguinte[77]:

O artigo 7º, XIV da Lei Complementar 140/2011 prevê que são ações administrativas da União, promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

> a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
> b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
> c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
> d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
> e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
> f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999;
> g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
> h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;
> (...)
> Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Com relação aos estados, o art. 8º, XIV da mesma Lei, dispõe que são ações administrativas destes:

> XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
> XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

[77] Com base na doutrina de Medeiros e Rocha, 2011.

O artigo 9º da Lei Complementar 140/2011 trata do licenciamento no âmbito municipal, determinando que são ações administrativas dos Municípios:

> XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
> a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
> b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Relevante ainda a leitura dos artigos 12, que trata de autorização para utilização de APA's, do artigo 13, que trata da eficiência e celeridade do licenciamento ambiental; do artigo 14, que trata de prazos; dos artigos 15 e 16 ao tratar da atuação dos órgãos ambientais em caráter supletivo ou subsidiário, e do artigo 17 que trata da lavratura do auto de infração[78].

---

[78] **Art. 12.** Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o caput, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas "a", "b", "e", "f" e "h" do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea "a" do inciso XIV do art. 9º.

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

§ 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Não se pode negar que questões relevantes foram tratadas na norma. Contudo, questões de suam importância não mereceram tratamento, a exemplo das APP's, objeto deste estudo, que ao que parece, mantiveram o tratamento que recebiam antes da LC 140/2011. Outras questões, em sendo tratadas, ao que parece inicialmente, não oferecem a melhor proteção.

De modo inicial e exemplificativo, pode-se apontar, como preocupações em função da nova legislação, o fato de que esta faz menção a Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal, órgãos estes que receberam tarefas bastante relevantes e que, até o presente momento não possuíam muito relevo.

Ademais, ao que parece inicialmente, muitos licenciamentos serão entregues aos municípios, o que não seria problema, caso estes efetivamente possuíssem um sistema de proteção ambiental articulado ao SISNAMA, e se a compreensão de desenvolvimento sustentável fosse o norte das ações municipais. A realidade mostra que não. No mais das vezes os órgãos municipais são criados com o só fim de cumprir determinações legais, não recebem estruturação suficiente e as políticas públicas locais impulsionam a atuação destes órgãos no sentido de atender a necessidades mais econômicas do que ambientais.

Outra questão, que ao que parece não ficou clara, foi a definição da predominância do interesse, que restou delegada a outros órgãos. Será de interesse federal aqueles licenciamentos de atividades "que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional". Caberá aos municípios o licenciamento de atividades "que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade". Os estados seguem com competência remanescente, nos termos do artigo 8º.

O fato é que órgãos, sobre os quais as informações são limitadas, criarão "tipologias" para definir a abrangência do dano que possua relevância nacional, regional ou local. Para que os resultados sejam positivos, é imperativo que tais

---

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

órgãos sejam eminentemente técnicos e que se posicionem desta forma, não atendendo critérios políticos distantes da proteção ambiental.

Considerando que o presente estudo trata de licenciamento iniciado antes da vigência da referida Lei Complementar e que tem por objeto área que se configura como APP, as quais não receberam tratamento próprio pela nova lei, entende-se que a definição de competência para licenciamento que vigorava antes da Lei Complementar deve ser mantida, ou seja, junto ao órgão ambiental do estado, a CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Além do licenciamento ambiental, do que se tratou até agora, a legislação também abarcou outras formas para melhor resguardar o meio ambiente dos impactos ambientais, determinando a realização de avaliações dos impactos ambientais como regra para os licenciamentos de atividades que utilizem de recursos ambientais.

3.1.2 Avaliações de Impacto Ambiental

A compreensão da questão ambiental assume relevância histórica a partir do momento em que se passa a perceber que as atividades humanas geram efeitos ao ambiente e, por ricochete, acabam atingindo também a saúde humana, vez que as condições ambientais negativas repercutem nas pessoas. Ademais, o uso indistinto dos recursos ambientais, que hoje se sabe são finitos, apesar de alguns serem renováveis, por sua capacidade de resiliência, determinam que as atividades econômicas humanas, no seu desenvolvimento, encontrem formas racionais para o uso dos recursos ambientais, em vista de que estes, mesmo os renováveis, possuem um limite de suporte que, se ultrapassado, gera a indisponibilidade do recurso.

Sob estas difíceis considerações encontra-se calcada a questão ambiental. Sabe-se que qualquer projeto de desenvolvimento interfere no ambiente, sendo também certo que há de se investir no desenvolvimento sócio-econômico dos países, a fim de que as pessoas alcancem o mínimo de dignidade. Por esta razão, forçoso se faz detalhar e discutir os instrumentos que possam promover equilíbrio a esta situação, buscando evitar, e em não sendo possível, mitigar, os efeitos danosos das atividades humanas ao ambiente.

A PNMA, como antes demonstrado, em seu artigo 9º, inciso III, elenca a

avaliação dos impactos ambientais como instrumento de proteção ambiental.

A Avaliação de Impacto Ambiental consiste em um

> instrumento da política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos *capaz* de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por ele considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto (MOREIRA, I. V. D. *apud* MILARÉ, 2011).

A avaliação de impactos ambientais pela qual devem passar as atividades, obras e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais traduz a intenção do legislador constituinte, quando, no já trabalhado artigo 170 da CF/88, determina que a ordem econômica está condicionada a observar a defesa do meio ambiente.

A prévia análise das consequências da implantação de determinado empreendimento garante que o Poder Público e a coletividade realizaram a devida ponderação entre o benefício sócio-econômico trazido pela atividade e ônus ambiental que ele irá trazer, aferindo a viabilidade do empreendimento. Mais ainda, que foi possível, pela antecipação dos danos vindouros, impedir ou mitigá-los, reduzindo a qualidade do dano, vez que o projeto sofreu as necessárias adequações e ajustes.

Tem amplo espectro de aplicação, visto que atinge tanto obras, como também projetos, planos e políticas, advindos tanto de entes públicos como privados, destinados a áreas rurais ou urbanas. Quando destinada a tratar de políticas e projetos denomina-se de Avaliação Ambiental Estratégica.

Vale ressaltar que Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) não é sinônimo de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA). Este é espécie do qual aquelas são gênero.

> Nunca é demais insistir neste ponto, pois ‘existe uma certa tendência entre os ambientalistas, inclusive autoridades ambientais, de confundir o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente 'Avaliação de Impactos Ambientais' (AIA) com uma ferramenta do licenciamento ambiental denominada 'Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que vem prejudicando bastante que se extraia do instrumental representado pelas técnicas e metodologias de AIA todas as úteis consequências possíveis’. (OLIVEIRA, A. I. A *apud* MILARÉ, 2011).

No caso concreto, de acordo com o estabelecido na norma, será definida qual a Avaliação de Impacto Ambiental (também denominada de Estudos Ambientais,

conforme denominação do artigo 1º, III[79], Resolução nº 237/97 CONAMA), será utilizada.

A Constituição define apenas o caso de uso da espécie Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que se dará nos casos de atividade potencialmente causadora de significativa degradação.

Assim, nos termos da resolução, haverá necessidade de se promover alguma forma de Estudo Ambiental (este sim considerado como sinônimo de AIA), para os aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença ambiental requerida.

No mesmo artigo, a Resolução traz uma listagem exemplificativa das espécies de estudos ambientais, quais sejam: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

O fato do EIA não constar nesta relação, não lhe retira a condição de ser uma espécie de AIA, visto que, a própria CF/88 lhe dá tal condição.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, traz outra forma de avaliação de impactos, quais seja o Estudo de Impacto de Vizinhança, que deve ser utilizado para estudo de impactos ambientais urbanos, como se verá adiante.

Em função da pertinência temática, passa-se a análise do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e após, Estudo de Impacto de Vizinhança.

3.1.2.1 Estudo Prévio de Impacto Ambiental

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental teve início nos Estados Unidos, sendo criado pela *National Environmental Policy Act* (NEPA) datada de 1969, adotado atualmente em mais de 80 países bem como por diversos organismos internacionais, a exemplo, do Banco Mundial. É considerado um dos instrumentos mais importantes de atuação administrativa na defesa do meio ambiente introduzidos no ordenamento brasileiro pela legislação ambiental (MIRRA, 2008).

[79] Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
(...)
III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Este estudo foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, mais especificadamente em seu artigo 225, §1º, inciso IV, que acrescentou a palavra "prévio" transformando o Estudo de Impacto Ambiental em Estudo Prévio de Impacto Ambiental, apesar da sigla EIA, por ser muito difundida, seguir sendo utilizada.

Sendo modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental é considerado como um dos melhores instrumentos para realizar a compatibilização entre desenvolvimento econômico e social e a preservação da qualidade do meio ambiente. (MILARÉ, 2011).

O EIA apresenta uma variedade de informações, análises e propostas destinadas a nortear a decisão da autoridade competente sobre a concordância ou não do Poder Público com a atividade que se pretende desenvolver ou o empreendimento que se busca implantar. Trata-se, na verdade, de um meio de atuação preventiva, que visa evitar as conseqüências danosas que o empreendimento que se procura licenciar possa causar sobre o meio ambiente. (TRENNEPOHL, 2007).

Enfim, este instrumento precederá a execução de qualquer projeto, público ou privado, que possa implicar em significativa degradação do ambiente, para que sejam previamente avaliadas suas dimensões e interferências nos atributos dos elementos que compõem o meio. Retrata assim um meio de atuação preventiva que tem por finalidade evitar as conseqüências nocivas ao meio ambiente, ou ao menos minimizá-las (BUGALHO, 1999).

Compreende-se como impacto ambiental, para fins de licenciamento ambiental, qualquer deterioração do meio ambiente que decorra de atividade antrópica. A Resolução nº 001/86 do CONAMA, em seu artigo 1º, considera impacto ambiental "qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que direta ou indiretamente afetam I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais".

A mesma resolução do CONAMA, em seu artigo 2º[80] traz rol exemplificativo

[80] Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:
I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

de quais atividades são consideradas potencialmente causadoras de significativa degradação, visto que, para estas, o EIA se faz obrigatório. Como dito, o rol é exemplificativo, assim, caso o Poder Público, diante do caso concreto, venha a entender que o EIA é a avaliação de impactos mais adequada, este pode ser exigido como parte do licenciamento. Em 1997, este rol foi revisto e ampliado pela Resolução 237 do CONAMA, que em seu artigo 2º, §1º[81], refere-se a atividades que terão licenciamento precedido, obrigatoriamente por EIA.

Em função da natureza do empreendimento a ser licenciado e a depender da qualidade de dano que este possa trazer, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental será elaborado, contando com uma equipe técnica habilitada[82] para esta finalidade.

O artigo 11[83] da Resolução 237/1997 do CONAMA, trata sobre a formação da equipe técnica. Salienta-se que esta será formada por profissionais habilitados e devidamente qualificados, com as mais variadas formações acadêmicas. A formação multidisciplinar permite que olhares distintos sejam lançados sobre o empreendimento em análise e sejam melhor avaliados os perigos, além de abarcar resultados mais amplos.

Para Milaré (2011), a habilitação da equipe multidisciplinar se dá com a inscrição dos seus membros no Cadastro Técnico Federal de atividades, sob

---

II - Ferrovias;
III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
Xl - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

[81] Art. 2º (...)
§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução. (encontra-se como anexo neste trabalho)

[82] Para SILVA (2007), equipe habilitada "há de ser entendida aquela que se compõe de titulares de, no mínimo, habilitação acadêmica na área de conhecimento considerada, e melhor ainda se, além desta habilitação, possuírem experiência no manejo de situação ambiental".

[83] Art. 11. Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.
Parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

responsabilidade do IBAMA. Este autor entende que multidisciplinar é a característica que se atribui a um tema, objeto ou abordagem para cuja exposição concorrem duas ou mais disciplinas. Os especialistas não possuem compromisso entre si, pois percebem o objeto de acordo com os critérios de suas formações.

De acordo com Ricardo Braga[84], cabe ao presidente da equipe, com base nas informações prestadas por cada um dos membros, apresentar as conclusões de forma uníssona.

Segundo Bugalho (1999), a responsabilidade desses referidos profissionais é subjetiva, ou seja, imprescindível a comprovação de atuação dolosa ou culposa, em qualquer das modalidades da culpa: imprudência, negligência e imperícia de algum dos integrantes da equipe multidisciplinar para fins de responsabilização na esfera civil.

> De acordo com o que analisamos anteriormente, o proponente contrata a equipe multidisciplinar para elaborar o estudo e este, depois de pronto, deverá ser aprovado pelo Poder Público para, só então, ser concedida a licença para o exercício da atividade.
> Sendo assim, evidente é a responsabilidade, pelo danos ambientais causados, da equipe ao elaborar um EIA falho e do Poder Público ao aprová-lo. Uma vez que o proponente contratou os serviços dos técnicos da equipe multidisciplinar, o dano causado devido à falha no EIA não poderá ser objeto de ação proposta pela Administração ou por terceiros contra aqueles, uma vez que eles representam o proponente. Somente a este cabe o direito de ação contra a equipe, devendo, no entanto, provar a culpa desta. Nesse sentido, temos o ensinamento da professora Helli Alves de Oliveira (1990) que diz: 'Uma vez contratado um terceiro para efetuar os estudos, este terceiro não poderá ser responsável pelo conteúdo e resultados desses estudos, senão em relação ao próprio empreendedor que contratou e a quem este terceiro deverá reportar-se'. (BEZERRA e CABRAL, 2003 – sem grifos no original).

Assim, cada integrante da equipe multidisciplinar responderá mediante comprovação de que tenha agido com dolo ou culpa. Porém, se a equipe constituir pessoa jurídica criada para atuar na elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, poderá responder objetivamente, com direito a regresso, contra aquele que agiu com dolo e culpa (SOUZA, 2010).

O revogado artigo 7º da Resolução nº 001/86 do CONAMA, caracterizava a equipe como independente do proponente do estudo, embora os custos do estudo sempre recaíssem sobre o proponente da licença. Tal imposição visava garantir que a equipe, de forma alguma estivesse vinculada ao interessado na licença. Contudo, tal artigo foi revogado pela Resolução 237/1997 do CONAMA, que como no visto artigo 11, define apenas que "os estudos necessários ao processo de licenciamento

[84] Informação prestada em aula – Disciplina Optativa – Avaliação de Impactos Ambientais – PRODEMA 2010.2

deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor".

Contudo, a alteração através de resolução não deve comprometer a independência e idoneidade da equipe que realiza o estudo, havendo espaço para que os estados, nas suas searas de competência tratem do tema.

> Os Estados brasileiros têm o direito de instituir normas legais que disciplinem a equipe multidisciplinar de forma mais exigente do que aquela contida na Resolução do CONAMA. O Estado do Rio Grande do Sul disciplinou a matéria da seguinte forma:
> Art. 74. O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), serão realizados por equipe multidisciplinar habilitada, cadastrada no órgão ambiental competente, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados, não podendo assumir o compromisso de obter o licenciamento do empreendimento.
> §1º. A empresa executora do EIA/RIMA não poderá prestar serviços ao empreendedor, simultaneamente, quer diretamente, ou por meio de subsidiária ou consorciada, quer como projetista ou executora de obras ou serviços relacionados ao mesmo empreendimento objeto do estudo prévio de impacto ambiental.
> §2º. Não poderão integrar a equipe multidisciplinar executora do EIA/RIMA técnicos que prestem serviços, simultaneamente, ao empreendedor (Código Estadual do Meio Ambiente) (MACHADO, 2009).

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental em virtude da sua morosidade no que diz respeito à efetivação da obra ou da atividade é muito criticado. Porém, esse "longo" intervalo de tempo para análise e levantamento de dados assim como a avaliação e julgamento destes por parte do Estado se faz imprescindível. A necessidade precípua deste estudo e a conseqüente demora para a devida avaliação se dão pelo fato de que no meio ambiente, no mais das vezes, não há reversibilidade plena, ou seja, uma vez degradado o meio, promovido o desequilíbrio, não há mais retorno à condição inicial. Faz-se necessário, em casos de potencialidade significativa do dano, de atenção redobrada.

A Constituição Federal no seu art. 225, §1º, IV traz a obrigatoriedade da realização e estudo de impacto ambiental para a implantação de projetos potencial ou efetivamente poluidores, buscando assim, no mais alto nível normativo, resguardar este direito fundamental, que é a preservação e proteção do meio ambiente, para esta e futuras gerações.

A exigência de realização do estudo de impacto ambiental, ou de qualquer outra forma de avaliação de impacto ambiental, é uma medida tipicamente administrativa, praticada pelo Poder Executivo.

No sistema jurídico brasileiro, o estudo de impacto ambiental possui natureza

jurídica de instituto constitucional. Este instrumento é um dos mecanismos usados pela Política Nacional do Meio Ambiente com finalidade de proteção e preservação do meio ambiente, atuando como fonte de informação técnica que auxilia a consecução plena dos objetivos fixados na referida Política, conforme fixado na lei nº 6.938/81[85].

O objeto do estudo prévio consiste em avaliar todas as obras e atividades que possam acarretar alguma deterioração significativa ao meio ambiente, seja um dano certo ou incerto. Além de atender aos princípios e objetivos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o estudo de impacto ambiental (EIA) deverá ter como diretrizes gerais aquelas estabelecidas na Resolução 001/1986 do CONAMA[86].

Este instituto constitucional para Antunes (2012) é dotado de uma complexidade intrínseca, dividindo-se em três estratificações de complexidade:

> A complexidade é primeiramente técnica, em função do conjunto de disciplinas que devem ser utilizadas para a realização de um estudo de impacto ambiental adequado, e jurídica, pois o papel legal desempenhado pelo estudo e impacto ambiental não é trivial. Existe também uma grande complexidade política, que é ocasionada pela participação popular nos processos de licenciamento.

As conclusões alcançadas por este estudo, inicialmente, não vinculam a Administração na concessão da licença. Elas são importantes como instrumentos hábeis no auxílio da tomada da decisão, embasando tecnicamente e dando uma maior segurança contra riscos eventuais, contudo é necessário analisar a conveniência e oportunidade em autorizar o projeto do proponente, assim como disponibilizar as soluções possíveis para afastar ou reduzir a magnitude dos

---

[85] Art. 4º - 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;
II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, do Territórios e dos Municípios;
III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologia s nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

[86] Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:
I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

diversos impactos ambientais negativos. Assim, a concessão de licença ambiental é possível, mesmo diante de EIA que se manifeste desfavoravelmente ao empreendimento (FIORILLO, 2012).

> O fundamento para essa discricionariedade nas mãos da Administração Pública para licenciar ou não determinada obra ou atividade apesar da produção de significativos efeitos negativos ao meio ambiente se encontra no equilíbrio que deve existir entre o desenvolvimento econômico sustentável e a proteção ao meio ambiente. Caberá ao Poder Público avaliar a concessão ou não da licença ambiental nessa conjuntura, ponderando o princípio do desenvolvimento sustentável, preceito de preservação do meio ambiente, frente ao desenvolvimento da ordem econômica.
> Como não poderia ser diferente, perante o princípio da motivação, cabe ao Poder Público apresentar os fundamentos dessa decisão para fins de controle.
> Por outro lado, a apresentação de um EIA/RIMA favorável vincula o órgão público a conceder a licença ambiental, uma vez que, sendo a defesa do meio ambiente condicionadora da livre iniciativa, nos termos do art. 170, VI, da CF, não existindo nenhuma forma de prejuízo ao bem ambiental, não haverá justificativa para impedir a realização da obra ou atividade (Bittencourt, 2006).

Assim, pode-se afirmar, com base em fundamentada doutrina que a não vinculação da Administração ocorre mais fortemente naquelas situações em que a equipe multidisciplinar oferece parecer contrário ao empreendimento, ou seja, desaconselhando a concessão da licença ambiental. Nestes casos, a Administração fará efetivo julgamento discricionário para definir pela concessão ou não.

Com relação às situações em que o estudo aponta para a concessão da licença, deve-se considerar o fato de que o Brasil é um país que vive em um sistema capitalista, e que assegura a liberdade de iniciativa na Constituição Federal. Assim, nestes casos, a Administração estaria vinculada a concessão da licença, pois não cabe a ela impor restrições a liberdade de iniciativa, quando esta está de acordo com a lei e recebe manifestação positiva da Avaliação de Impactos.

Fiorillo (2012) aponta que, “na medida em que o EIA/RIMA favorável condiciona a autoridade à outorga de licença ambiental, inexistem óbices para que a ordem jurídica do capitalismo esteja plenamente adaptada às necessidades e desenvolvimento da pessoa humana como valor maior protegido pelo Direito Ambiental brasileiro”.

Todavia, caso não venham a ser adotadas pela Administração as conclusões de tal estudo, é necessário que esta última justifique a sua não implementação, através da devida motivação do ato, o que permitirá o efetivo exercício de controle pelos órgãos de fiscalização interna, pelos interessados e pelo

Judiciário, quando este for provocado para tanto.

> O EPIA atua fundamentalmente na esfera da discricionariedade da Administração Pública, orientando, informando, fundamentando e restringindo a decisão administrativa. Não a integra, não é componente interior da decisão administrativa, mas é parte do procedimento decisório, conferindo-lhe fundamento técnico (GRANZIERA, 2011).

Desta forma entende-se que o estudo de impacto ambiental é um procedimento essencialmente técnico, devendo guardar coerência técnica. A sobreposição de uma excessiva formalidade ao conteúdo material do estudo, como vem sendo entendido, é uma distorção grave. A finalidade precípua dos estudos de impacto ambiental é informar e examinar todas as alternativas para a implementação ou não de um projeto. Desde que isso esteja contemplado e que os princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal sejam apreciados pelo administrador na análise dos resultados do estudo, não há qualquer motivo racional para não aproveitá-lo (ANTUNES, 2012).

Tanto a abertura do procedimento de licenciamento quanto os resultados aferidos pelo estudo de impacto ambiental deverão ser publicados para que a sociedade tenha conhecimento e apresente críticas e concretize a sua fiscalização. O IV do §1º o artigo 225 da Constituição Federal traz expressamente a obrigatoriedade da publicidade do estudo de impacto ambiental.

A delimitação do que deverá conter o estudo de impacto será feita pelo Termo de Referência, que é o ato formal, que trará as exigências da Administração Pública para a realização de um determinado licenciamento. Através deste instrumento, a Administração mostrará ao empreendedor quais são os elementos que ela julga que devam ser privilegiados na análise a ser realizada pelos técnicos. Este termo servirá de bússola para o trabalho da equipe técnica.

Milaré e Benjamin (1993) indicam alguns dos objetivos principais do EIA:

1. identificação das implicações negativas do projeto e suas alternativas;
2. avaliar os benefícios e custos ambientais;
3. sugerir medidas mitigadoras;
4. informar os setores interessados;
5. informar o público de maneira geral; e
6. influenciar o processo decisório administrativo com o suprimento de informações úteis.

Uma série de requisitos que deverão estar contidos no estudo de impacto

ambiental para que ele possa ser considerado juridicamente válido. São pré-requisitos de ordem; do conteúdo, técnicos e formais (ANTUNES, 2012).

Os requisitos que se referem ao conteúdo são aqueles que dizem respeito aos aspectos materiais que devem estar presentes nas avaliações de impactos ambientais, expressas nos estudos de impacto ambiental e em seus relatórios de impacto sobre o Meio Ambiente.

Formam na verdade, o conteúdo mínimo que deve estar presente em todas as avaliações de impacto ambiental que são submetidas à análise da Administração Pública para a consecução de licenciamento ambiental. Aqui, lembra-se o artigo 5º da Resolução CONAMA nº 001/1986, já citado, que define diretrizes gerais a serem atendidas pelos EIA.

A análise dos impactos que ocorrerão se restringirá a uma determinada área, que é chamada de área de influência do projeto. Ressalta-se que o que se busca é tão somente um estudo científico dentro dos limites razoáveis. Assim, embora se saiba que a degradação de um ecossistema gera consequências que por vezes se estendem muito, o objetivo da análise não é tão amplo, senão seria bastante difícil definir o campo de atuação a ser verificado no estudo.

Como sabido, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e esta, por sua vez, tem entre seus objetivos o alcance da recuperação da qualidade ambiental propícia à vida e a proteção da dignidade humana, para o que se faz necessário que as repercussões sociais e humanas sejam analisadas, a fim de que o estudo seja considerado válido e completo. Desta forma, é imprescindível a análise clara e precisa do aspecto qualidade de vida, contribuindo para a geração de mão de obra e empregos.

> Qualquer decisão a ser tomada deverá, necessariamente, ter como base os estudos elaborados pela equipe técnica. Tais estudos, contudo, têm caráter de demonstração de opções para a ação administrativa a ser desenvolvida. Neste ponto, é necessário que se examine quais são os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais objetivos, como se sabe, são a compatibilização entre o desenvolvimento econômico sustentado, a proteção do meio ambiente assegurando que o mesmo seja sadio e equilibrado e a promoção social do ser humano (ANTUNES, 2012).

A decisão tomada pela Administração necessita considerar o ambiente de modo holístico, compreendendo o impacto que a atividade determina dentro de uma visão integral de ambiente.

Esta visão sistêmica do ambiente tem sido perseguida, mas ainda não foi devidamente atingida, em vista de que os planejamentos ainda não abrangem as

questões consideradas da forma mais ampla, percebendo, para além das questões econômicas de ponta às questões sociais e culturais que se encontram na base da questão ambiental.

No que diz respeito aos requisitos técnicos contidos na resolução nº 001/86 do CONAMA, em seu artigo 6º[87], este determina quais as alternativas técnicas mínimas que deverão ser desenvolvidas pelo Estudo Prévio de Impacto Ambiental. O primeiro requisito é o diagnóstico da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações.

Pode-se considerar este diagnóstico como verdadeiro "inventário ambiental" que leva em consideração três parâmetros; o meio físico (ar, solo, clima, águas e etc.); o meio biológico e os ecossistemas naturais (fauna e flora); e o meio sócio econômico (uso e ocupação do solo), de acordo com a legislação de regência.

No inciso I do supracitado artigo, exsurge necessidade de realização de uma ampla investigação sobre a base física na qual será implantado o projeto e a sua compatibilidade com o mesmo. Examinam-se os possíveis impactos sobre a vida animal e vegetal a fim de que se evitem perdas irreparáveis. Por fim, faz necessária uma análise cultural do projeto, objetivando aferir como o dito empreendimento irá repercutir na vida social de uma determinada localidade.

Com relação ao inciso II do mesmo artigo, este fixa a necessidade de análise da natureza do impacto a ser produzido pelo projeto, incluindo todas as alternativas de impactos, sejam eles positivos ou negativos, devendo ser dimensionados em curto, médio e longo prazos[88].

---

[87] Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.
II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.
III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.
IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.
Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

[88] Conceitos de Impacto:

Para serem atendidos os princípios da prevenção, da precaução e as diretrizes fixadas pela Constituição Federal, será exigida a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental sempre que houver a necessidade de ampliação do perímetro urbano ou mesmo dentro deste, quando tiver características que o aconselhem e quando os possíveis impactos forem significativos, relevantes, substanciais e consideráveis. Ou seja, nem sempre tal estudo é obrigatório, tendo em vista que não é toda atividade econômica que causaria danos ao meio ambiente.

> Duas situações, portanto, despontam para a aferição da gravidade do impacto. A primeira, que apresenta um rol de atividades nas quais a significância é presumida, vinculando o administrador, que, preso à lei, não pode transigir. A segunda, que engloba os casos rebeldes à previsão legal específica, cuja apreciação seja para exigir o estudo, seja para dispensá-lo, fica entregue ao poder discricionário - mas não arbitrário - do órgão de gestão ambiental.

Relembra-se que o EIA cabe para as situações potencialmente significativas de degradação, nas demais situações outro modo de avaliação de impacto será utilizado.

O valor atribuído a realização deste estudo é tão elevado que ele é

"Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem:(I) a saúde, a segurança e o bem-estar da população;(II) as atividades sociais e econômicas; (III) a biota; (IV) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; (V) a qualidade dos recursos ambientais" (Resolução do CONAMA n.º 001 de 23/01/86).

"Qualquer alteração no sistema ambiental físico, químico, biológico, cultural e sócio-econômico que possa ser atribuída a atividades humanas relativas às alternativas em estudo para satisfazer as necessidades de um projeto".(Canter,1977)

"Impacto ambiental pode ser visto como parte de uma relação de causa e efeito. Do ponto de vista analítico, o impacto ambiental pode ser considerado como a diferença entre as condições ambientais que existiriam com a implantação de um projeto proposto e as condições ambientais que existiriam sem essa ação" (Dieffy, 1975).

"Uma alteração (ambiental) pode ser natural ou induzida pelo homem, um efeito é uma alteração induzida pelo homem e um impacto inclui um julgamento do valor da significância de um efeito" (Munn,1979).

"Impacto ambiental é a estimativa ou o julgamento do significado e do valor do efeito ambiental para os receptores natural, sócio-econômico e humano. Efeito ambiental é a alteração mensurável da produtividade dos sistemas naturais e da qualidade ambiental, resultante de uma atividade econômica" (Horberry, 1984).

Impacto positivo ou benéfico
Quando a ação resulta na melhoria da qualidade de um fator ou parâmetro ambiental.

Impacto negativo ou adverso
Quando a ação resulta em danos à qualidade de um fator ou parâmetro ambiental.

Impacto direto
Quando resulta de uma simples relação de causa e efeito, também chamado impacto primário ou de primeira ordem.

Impacto indireto
Quando é uma reação secundária em relação à ação ou quando é parte de uma cadeia de reações; também chamado impacto secundário ou de enésima ordem (segunda, terceira, etc), de acordo com a sua situação na cadeia de reações.

Impacto local
Quando a ação afeta apenas o próprio sítio e suas imediações.

Impacto regional
Quando o efeito se propaga por uma área e suas imediações.

Impacto estratégico
Quando é afetado um componente ou recurso ambiental de importância coletiva ou nacional.

Impacto imediato
Quando o efeito surge no instante em que se dá a ação.

Impacto a médio e longo prazo
Quando o efeito se manifesta depois d decorrido certo tempo após a ação.

Impacto temporário
Quando o efeito permanece por um tempo determinado

Impacto permanente
Quando, uma vez executada a ação, os efeitos não cessam de se manifestar, num horizonte temporal conhecido.
(Fonte: http://ivairr.sites.uol.com.br/impacto.htm)

considerado, naquelas atividades em que é obrigatório, como um instrumento imprescindível para a concessão da licença ambiental.

Pode-se perceber a preocupação em estabelecer o mínimo de itens a serem avaliados quando na análise do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, em virtude da legislação em comento. Esses itens, de observância mínima, permitem aos profissionais responsáveis pela elaboração do estudo a possibilidade de representarem e/ou estabelecerem outras avaliações ou dados que entendam importantes para a proteção e preservação do meio ambiente, evitando com isso, o agravamento da situação que se apresenta.

Requisitos formais são aqueles que se referem à forma jurídica pela a qual o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental devem ser expressos na íntegra. São os preceitos legais que não podem ser olvidados sob pena de nulidade do estudo. A defesa dos requisitos formais da legislação ambiental é o primeiro passo em defesa do meio ambiente considerado em si próprio, pois na maioria das vezes a desobediência a uma estrutura exigida leva a um erro material do conteúdo do estudo em apreço.

"O EIA se insere na categoria de atos formais, dado que preso a diretrizes e atividades técnicas mínimas previstas em lei, que não podem, em hipótese alguma, ser descuradas, sob pena de invalidação" (MILARÉ, 2011).

O EIA não servirá apenas para embasar a concessão da licença, mas também para dar a sociedade conhecimento da possível degradação do meio ambiente, razão esta pela qual a realização das audiências públicas é recomendada para expor a todos os interessados o conteúdo do produto em análise, dirimindo dúvidas e acatando sugestões e críticas.

A finalidade básica destas audiências é assegurar o cumprimento dos princípios democráticos que informam o Direito Ambiental. Não possui cunho decisório, apenas e um ato oficial que terá seu conteúdo levado em conta na análise do órgão licenciante[89]. A audiência fará com que os cidadãos tomem conhecimento do conteúdo do estudo realizado e servirá também de termômetro para a administração aferir junto à sociedade as repercussões do empreendimento.

A Audiência Pública será marcada de ofício ou a requerimento do Ministério Público, ou mesmo por convocação de, ao menos, cinquenta cidadãos. A chamada

[89] Resolução 009/1987 CONAMA - Art. 5º - A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

de ofício por parte do órgão licenciador não é obrigatória, fazendo-a somente quando julgar necessário[90]. Mas, no entanto, este mesmo órgão está obrigado a, mediante edital ou anúncio na impressa local, abrir prazo de 45 dias para os interessados solicitarem. A negativa do órgão licenciante de realização de audiência, quando solicitado pelo *parquet* ou pelos cidadãos, fará ser possível a impetração de mandado de segurança em decorrência deste direito ser líquido e certo.

Para Milaré (2011), considerando o §2º, do artigo 2º da resolução em análise, pode-se considerar a audiência pública como requisito formal essencial para a validade da licença.

Dependendo da complexidade do empreendimento, a audiência poderá ser realizada em mais de um encontro. No seu final, deve ser lavrada uma ata circunstanciada contendo todos os incidentes, os documentos nela produzidos ou encaminhados pela sociedade ao órgão licenciador.

Para atender ao Princípio da Informação Ambiental a Constituição Federal exige para a concessão de licenças, para exploração de atividades ou obras que causem, efetiva ou potencialmente, significativos danos ao meio ambiente, a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental acompanhado de seu Relatório de Impactos sobre o Meio Ambiente - RIMA, justamente para que se dê publicidade ao contido no estudo.

> Das audiências públicas participam os Conselhos de Meio Ambiente, órgãos colegiados integrantes do SISNAMA. O fator político, assim, permeia e, se não condiciona, influi para mais ou para menos, dependendo do caso, no processo de tomada de decisão. Esse fator marca a diferença com que hoje se tratam as políticas públicas, em que não mais o Poder Executivo decide isoladamente, mas em um cenário que conta com a participação da sociedade civil.
> Saliente-se que essa participação não vincula, necessariamente, a decisão administrativa que será tomada com base na discricionariedade administrativa, adotando ou não os resultados da audiência pública. Nos termos do art. 5º da resolução em tela (009/1987 CONAMA), a ata da (s) audiência (s) pública (s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (GRANZIERA, 2011).

O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA é a apresentação em síntese, de forma mais acessível e simplificada dos resultados do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

---

[90] Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinqüenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.
§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.
§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

> Costuma-se dizer que quem quer os fins quer também os meios. Para que a população tenha acesso ao EIA e possa efetivamente reunir elementos capazes de influenciar a decisão do órgão licenciador, cópias do seu espelho simplificado - o RIMA - "permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas do IBAMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica". Além disso, "os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação (MILARÉ, 2011).

Cabe fazer a distinção entre os conceitos de EIA e RIMA, visto que são, erroneamente, tidos como sinônimos. “O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento de literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório” (MACHADO, 2009).

> O Relatório de Impacto Ambiental, destinando-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, refletirá as conclusões daquele. Ou, como anota Herman Benjamin, "o EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público (MILARÉ, 2011).

Concluindo, o EIA visa avaliar quais os efeitos que a instalação de uma obra ou atividade poderá causar com o intuito de apresentar alternativas para eliminar ou minimizar os possíveis danos daí decorrentes. A realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, contudo, não extrai a necessidade de realização do Estudo do Impacto de Vizinhança, instrumento de igual importância para preservação ambiental, cuidando este último particularmente do ambiente urbano, do que se passa a tratar.

3.1.2.2 Estudo de Impacto de Vizinhança

Avaliar os impactos ambientais trazidos pelas atividades humanas é questão de extremo relevo, visto que permite “valorar em medidas as alterações que podem ocorrer no meio ambiente (natural e social). Nesta relação homem-natureza, cidadão-cidade, o ser humano exerce papel causal ou desencadeador de modificações” (MILARÉ, 2011).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, em seu artigo 4º, IV, relaciona, como instrumentos da Política Urbana, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), o qual irá gerar, ainda que não

expresso na lei, o referente Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI.

Este instrumento se volta para questões da *urbe*, vale dizer é ferramenta que procura avaliar os efeitos negativos e positivos que uma atividade, obra ou empreendimento pode trazer para a cidade, principalmente para aqueles que residem no entorno desta edificação. O Poder Público agirá através do uso do Estudo de Impacto de Vizinhança para evitar perturbações ao equilibrado andamento de uma região no cotidiano daqueles que nela habitam (DALLARI, 2006).

Como previsto na legislação[91], lei municipal definirá as atividades cuja implantação dependerá da realização prévia do Estudo de Impacto de Vizinhança. Este estudo é um aperfeiçoamento das análises de custo/benefício de um determinado empreendimento, devendo contemplar, de acordo com o que determina o art. 37 da lei 10.257/2001, as seguintes questões como conteúdo mínimo:

I- Adensamento populacional;

II- Equipamentos urbanos e comunitários;

III- Uso e ocupação do solo;

IV- Valorização imobiliária;

V- Geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI- Ventilação e iluminação; e

VII- Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural

> A finalidade do EIV é estudar as consequências benéficas ou deletérias que a implantação de um novo empreendimento pode causar na cidade, buscando formas de, sem inviabilizá-lo, minimizar os impactos, buscando compensações, de modo a proteger o meio ambiente urbano. É instrumento do princípio da **prevenção,** assim como o licenciamento ambiental. Evidentemente, se não ficar claro que o empreendimento tem condições de ser implantado sem causar danos irreversíveis à urbe, sua implantação não será autorizada, com fundamento no princípio da **precaução.** (GRANZIERA, 2011 – grifos no original)

Constitui-se o EIV em forma de intervenção estatal sobre o interesse privado, o que se dá com base na função social da propriedade e pela supremacia do interesse público. Porém além destes importantes fatores, este estudo se justifica pela necessidade de sobpesar o aumento da necessidade de serviços públicos, em função das crescentes necessidades sociais, com o aparelhamento urbano disponível, considerando o desenvolvimento sustentável (que alberga as questões

[91] Lei n° 10.257/2001 - Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

legais, econômicas, sociais e ambientais).

O Estudo de Impacto de Vizinhança além de ser um instrumento da Política Urbana, constitui uma verdadeira limitação administrativa, imposta de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, conforme determina o citado artigo 37 do Estatuto da Cidade (ROCCO, 2006).

Segundo o artigo 38 da referida legislação[92], a elaboração do estudo de impacto de vizinhança não substitui a elaboração e aprovação do estudo prévio de impacto ambiental, conforme já foi objeto de definição do STF. Colaciona-se:

> considerando-se a importância do EIA como poderoso instrumento preventivo ao dano ecológico e a consagração, pelo constituinte, da preservação do meio ambiente como valor e princípio, conclui-se que a competência conferida ao Município para legislar em relação a esse valor só será legítima se, no exercício dessa prerrogativa, esse ente estabelecer normas capazes de aperfeiçoar a proteção à ecologia, nunca, de flexibilizá-la ou abrandá-la. (STF - 2ªT.; RE-AgR nº 396.541/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 14-6-2005, DJ 5-8-2005).

Tal posição encontra dissonância doutrinária. Antunes (2012) entende que não há necessidade na exigência de dois estudos.

> O EIV, conforme se pode facilmente verificar, é uma evolução do Estudo de Impacto Ambiental - sendo ambos espécies de Avaliação de Impacto Ambiental, AIA - prevista na Constituição para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Infelizmente, o legislador deixou passar uma ótima oportunidade para disciplinar adequadamente a avaliação de impactos em atividades urbanas, especialmente as atividades não industriais. Todos aqueles que militam na área da proteção ao meio ambiente sabem que os estudos de impacto ambiental têm uma vocação eminentemente industrial, no mínimo, de projetos que signifiquem intervenção em ambiente não urbanizado. No entanto, à míngua de outras normas, o EIA passou a ser exigido pelos órgãos ambientais para a implantação de *shopping centers,* condomínios e outros empreendimentos semelhantes. Tais Estudos de Impacto, de acordo com os seus termos de referência, normalmente, têm por objetivo investigar os assuntos relacionados como conteúdo mínimo do EIV. Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana - não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV nada mais é do que um EIA para área urbanas e, *data venia,* creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos.

A ressalva que se faz quanto a posição de Andrade, reside no fato de que a competência para realização do EIV é municipal. Dito isto, a menos que se altere tal competência, para entregá-la aos entes que seriam responsáveis pelos licenciamentos das atividades, não há como substituir um estudo pelo outro.

[92] Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Ultrapassado este ponto, no que concerne ao conteúdo alcance do EIV, ele, por certo, trata de modo bem mais profundo de questões sociais, e das consequências para cidade que os empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ocasionam. Isto não deve ser entendido como argumento para a substituição entre os estudos, ao contrário, deve-se entendê-los como complementares, visto que cada qual atua mais fortemente sobre determinados aspectos (todos relevantes para a manutenção do direito fundamental ao ambiente equilibrado).

Desta forma, observa-se que atividade conjunta desses instrumentos ambientais (licenciamento, estudo prévio de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança), cada um atuando em sua seara, visa alcançar uma melhor consecução do principal objetivo, que é o ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento sócio-econômico e a conservação da qualidade ambiental, enfim, verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Neste sentido a posição de Milaré (2011):

> Haveria duplicidade ou confronto entre esses dois instrumentos? Seria o EIA-RIMA superior e de maior eficácia que o EIV-RIVI?
> De forma alguma: cada qual tem seu peso próprio e sua esfera específica de alcance e eficácia. É o que, aliás, prescreve o art. 38: "A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental". Assim, sempre que um empreendimento acarretar impactos e alterações significativas no meio ambiente, com alcance que ultrapasse os limites locais (municipais), e, ainda, dependendo da natureza e da intensidade desses impactos, o EIA-RIMA é indispensável e insubstituível, de molde a exigir, em casos determinados, até mesmo o licenciamento estadual ou o federal. Ou seja: mesmo tendo sido exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança, se este não se revelar suficiente para a análise dos possíveis impactos, ainda assim pode ser exigido o Estudo de Impacto Ambiental, que é muito mais abrangente.

O que se busca com o EIV é a sustentabilidade das cidades, um acurado planejamento a partir da análise de melhores formas de conciliar interesses relativos ao desenvolvimento e a defesa do meio urbano. Fazendo necessário que tais estudos abarquem tanto as repercussões da obra avaliada não se limitando apenas a sua construção primária, mas também a modificações que, porventura, possam ocorrer durante a fase de instalação.

O Estatuto da Cidade tratou da criação da exigência da realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, visando mediar interesses entre empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos, garantindo uma cidade melhor para todos os envolvidos neste processo dinâmico da ocupação do solo urbano.

Quanto à exigibilidade deste estudo, pode-se compreender que será exigido

em qualquer caso, independente de ocorrência ou não de significativo impacto de vizinhança, visto ser instrumento que demonstra a real preocupação do legislador no sentido de promover o bem estar dos cidadãos da urbe no sentido de protegê-los contra os efeitos negativos da obra, atividade ou empreendimento. Em posição diversa, pode-se compreender que sua existência fica vinculada a exigência de prévia anotação à lei municipal, visto que ela determinará quais as obras passíveis de tal procedimento. Desta forma, frente a ausência de previsão legal para defesa de direito tendo como razão a inércia legislativa, o cidadão poderá fazer uso do Mandado de Injunção, que fará o Judiciário, naquele caso concreto, tornar efetivo o direito previsto constitucionalmente. (SOARES, 2006).

Em resumo, procura-se evitar, através de medidas dessa natureza, que obras, empreendimentos ou atividades degradem o meio ambiente urbano e prejudiquem a qualidade de vida das pessoas que residem na cidade, pois o EIV, além de prever possíveis impactos ao meio ambiente urbano e medidas para contê-los e/ou minorá-los, deverá também buscar meios de compatibilizar o progresso com a preservação ambiental, proporcionando bem-estar para todos os habitantes da cidade (SOUZA, 2010).

Considera-se, portanto, dever jurídico imposto pelo referido texto legal aos autores de determinados empreendimentos e atividades, na qualidade de pressuposto essencial para obter licenças de construção, ampliação ou funcionamento. A licença é pressuposto à qualquer construção, cuja ausência levará ao embargo da obra e nulidade insanável no procedimento para aprovação de construção.Por outro lado, também se considera direito subjetivo dos cidadãos que moram ao redor da obra de verem tal estudo sendo realizado, visto a resguarda da sua qualidade de vida e bem estar, o que é indisponível (OLIVEIRA, 2000).

Destarte, conclui-se que o EIV é uma exigência contemporânea de uma sociedade que está assistindo o escasseamento de recursos naturais e ao esgotamento de grandes aglomerados urbanos. Assim, o Estudo de Impacto de Vizinhança impõe-se na medida em que a sociedade não pode mais permitir que obras, atividades, empreendimentos e construções das mais diversas ocorram de forma desordenada, em franco desrespeito à lei de zoneamento urbano e ao Estatuto da Cidade. Neste particular, o planejamento deve se fazer presente para evitar maiores danos à coletividade, figurando o estudo de impacto de vizinhança como um de seus principais instrumentos juntamente com o estudo prévio de

impacto ambiental.

As questões sociais, em especial com relação às classes menos favorecidas economicamente, devem fazer parte das análises do Poder Público quando da concessão de licenças para empreendimentos no meio urbano. Tais populações necessitam ser incluídas no plano político e no foco de atenção do poder público, não devendo ser removidas para longe de seus locais de origem sem o devido planejamento social, econômico, de mobilidade e, em especial sem condições, inclusive educacionais para adaptar-se a novas realidades habitacionais.

O fortalecimento destes instrumentos de avaliação está intimamente relacionado com participação cidadã.

> O exercício da cidadania não é apenas uma virtude social e política da pessoa humana: é também a sua força, aquele fator psicológico, social e político que impulsiona a sociedade para frente, mediante o estabelecimento de foros de negociação e grupos de pressão autênticos e legítimos. Daí se constata a força dos movimentos sociais.
> Se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, que tem associados a si outros direitos e também deveres - como se repete na Constituição Federal e em outros instrumentos legais infraconstitucionais -, o exercício da cidadania ambiental não pode separar-se do meio ambiente urbano e da sua respectiva qualidade de vida. Por isso, o Estatuto da Cidade inculca-o em diversas passagens. Neste momento, interessa-nos, em especial, o Capítulo IV da Lei 10.257/2001, que canoniza a gestão democrática da cidade como um processo essencial e indiscutível. (MILARÉ,2011).

A participação cidadã será mais objetiva e evidente quanto mais educada for a população para a vivência da cidadania. Neste sentido, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a instituir Política Nacional de Educação Ambiental – Lei nº 9795/1999, que define a educação ambiental como sendo “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (artigo 1º).

> Por fim, *a gestão democrática da cidade* não será completa se não estiverem incluídos, nesse processo, os interesses e as necessidades das aglomerações urbanas dentro das quais se inserem os Municípios. Uma vez mais, as regiões metropolitanas voltam a ser lembradas em sua importância institucional, política e operacional. O instituto das regiões metropolitanas tem-se eclipsado diante consagração do Município como ente federativo; contudo, as regiões metropolitanas significam, de igual forma, um instituto constitucional do maior alcance nesta fase da urbanização no Brasil e, mais ainda, neste processo de concentração populacional e de ampliação dos serviços especializados, característica das metrópoles modernas. Infelizmente não contamos, até o momento, com leis e normas precisas que estabeleçam a autoridade e as competências legais das regiões metropolitanas. E mais do que urgente

dar forma e força aos órgãos metropolitanos (MILARÉ, 2011).

A promoção e a manutenção da participação comunitária é desafio que se impõe. Se faz imperativa a participação ética e consciente dos agentes políticos e sociais e do Poder Público, considerados toda os níveis hierárquicos federativos, em especial dos municípios, recebendo o devido amparo dos estados. As comunidades locais precisam ser inseridas na discussão das questões ambientais, sociais e econômicas, abandonando a desmobilização comum que leva a fáceis desvios e abusos decorrentes da ampliação do poder do capital sobre a sociedade.

3.1.2.3 Avaliação Ambiental Estratégica

É também considerada uma modalidade de avaliação de impactos ambientais, mas que, contudo, não se direciona diretamente a obras, atividades e outros empreendimentos. Trata-se aqui de "uma visão mais ampla sobre política, planos e programas, com a intenção de verificar os impactos de implantação e estabelecer estratégias para a minimização de danos ao ambiente" (SIRVINSKAS, 2012).

Este é um instrumento que permite que o ambiente tenha o tratamento sistêmico previsto na Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795/1999, no artigo[93] que trata dos princípios que a norteiam.

Considerar o "ambiente sob enfoque holístico, percebendo-o em sua totalidade, vinculando ética e práticas sociais, abordando as questões locais, regionais, nacionais e globais de forma articulada", só e possível quando se trata da questão ambiental sob a perspectiva do planejamento.

O planejamento ambiental não se inicia quando em determinado empreendedor busca junto ao Poder Público uma licença prévia. Neste momento inicia-se apenas o planejamento daquele empreendimento, a percepção de sua viabilidade ambiental.

---

[93] Art. 4º São princípios básicos da educação ambiental:
I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;
II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;
III - o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;
IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;
V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo;
VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo;
VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;
VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Contudo, ele deve ser entendido como parte de um sistema dinâmico e que está em constante evolução, não podendo ser tratado como um tópico isolado que não se interrelaciona com toda a realidade do entorno.

Para que isto seja possível, é necessário que a figura do planejamento ambiental, dentro de um sistema permanente de gestão do meio ambiente seja efetivamente posto em uso.

"No esteio do processo de Gestão Ambiental, surgiu e firmou-se o 'Planejamento Ambiental', ferramenta indispensável ao desenvolvimento das atividades de gestão do meio ambiente e, por conseguinte, de formulação e implementação de políticas ambientais" (MILARÉ, 2011).

Falar de planejamento ambiental importa em abandonar as antigas práticas administrativas de planejamentos setorizados, visto que estes não atendem as novas demandas sociais, que se relacionam mais com questões de qualidade de vida, higiene, conforto, educação do que com questões puramente econômicas, além do reconhecimento de que o atual modelo de crescimento gera questões como a poluição, degradação ambiental, escasses de recursos, para as são necessárias novas soluções.

> O planejamento ambiental é indispensável à gestão ambiental em quaisquer instituições que se ocupam de intervenções no meio ambiente. Neste caso, ele se desenvolve como um complexo lógico de ações para se atingir o objetivo ambiental específico, a saber: a proteção, a preservação, a recuperação ou a melhoria da qualidade do meio ambiente.
> Esse conjunto de atividades tanto pode ser adotado para um determinado empreendimento (micro), quanto para o tratamento de questões globais que envolvem o País ou um conjunto de países (macro) (MILARÉ, 2011).

O mesmo autor apresenta, sucintamente, as seguintes fases ou etapas como partes de um processo de planejamento ambiental.

I. definição da motivação ou propósito, ou seja, o que se pretende alcançar;

II. levantamento da realidade existente no campo de trabalho em vista, compreendendo aspectos geográficos, ecológicos, econômicos, sociais, político-administrativos e outros possíveis ou necessários;

III. identificação dos objetivos e das metas;

IV recorte da área de ação com definição da abrangência ou alcance dos trabalhos;

V. identificação das políticas a serem definidas e implementadas;

VI. identificação dos recursos materiais, tecnológicos, humanos e financeiros necessários e disponíveis;

VII. definição de procedimentos e métodos que serão adotados na execução dos trabalhos;

VIII. definição dos prazos para a obtenção dos resultados pretendidos;

IX. definição de critérios de avaliação a serem adotados;

X. definição de ações de monitoramento, com a identificação de indicadores de desempenho;

XI. definição de procedimentos de controle com o intuito de subsidiar as necessárias revisões dos resultados, tendo em vista eventuais ajustes;

XII. redação do "Plano" ou relatório que consolida os itens anteriores.

Claramente, apenas o planejamento ambiental não possui o viés de resolver todas as demandas populacionais, que necessitam de acesso, casa vez mais amplo a bens de consumo ambientais que são esgotáveis. Contudo, a adoção desta prática como rotina pelos órgãos de poder reduziria, em muito, os processos danosos ao ambiente e que geraram - e ainda geram – inúmeros danos. Planejar significa a possibilidade de enxergar a frente, tomar maior consciência dos desafios ambientais e sociais apresentados.

Neste importante espaço da gestão do ambiente, do planejamento das ações ambientais, surge a Avaliação Ambiental Estratégica, que possui abrangência distinta das demais avaliações de impacto ambiental, vez que busca atingir objetivos distintos.

> A AAE destina-se especialmente à elaboração de políticas públicas e governamentais, quando dos estudos prévios para a sua formulação. Seu objetivo é levantar e indicar problemas ambientais nos projetos de infraestrutura econômica (transporte, energia e outros) e de infraestrutura social (educação, saúde e outros), com intuito de eliminá-los ou minimizá-los. Por isso, a AAE evitará dissabores ambientais e prevenirá a tomada de decisões equivocadas que, além de graves inconvenientes técnicos, poderiam resultar em malversação do erário público.
> O adjetivo "estratégica" pretende acentuar a preocupação com as *políticas de grande alcance,* de interesse público e social, alvo principal dos governos democráticos voltados para os interesses maiores e o bem-estar da coletividade (MILARÉ, 2011).

A seara de atuação da avaliação ambiental estratégica altera a regra geral das avaliações no Brasil, onde, costumeiramente, avalia-se o dano potencial ou efetivo que cada empreendimento, obra ou atividade trará, sem entendê-lo como parte de uma universalidade. A proposta da AAE é exatamente oposta, vez que busca visão geral dos efeitos do conjunto, “tendo por objeto a macrovisão sobre políticas, planos e programas, verificando os impactos de sua implementação e

estabelecendo estratégias para a minimização de danos ao ambiente" (GRANZIERA, 2011).

O Governo de Minas Gerais, no seu site (http://www.semad.mg.gov.br/programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica) apresenta conceito para AAE, bem como relação de atividades em que se propõe a utilizá-la. A pesquisa realizada não apontou resultados semelhantes para Pernambuco.

> A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais. A avaliação será utilizada na elaboração das propostas dessas ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisão ambientalmente sustentáveis.
> A AAE é elaborada de forma pública e participativa baseando-se nos princípios da avaliação de impactos que regem os Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).
> Tem, no entanto, o objetivo de analisar a ação estatal em todos os seus aspectos, servindo de subsídio na tomada de decisões ao disponibilizar informações sobre as possíveis conseqüências ambientais das ações governamentais, bem como das alternativas mitigadoras.

Resta evidente que é instrumento posto para anteceder a ação, ou seja, para evitar que situações imprevistas (e que seriam previsíveis com ações de planejamento integrado) levem a resultados ambientais desastrosos.

> Uma simples definição para a AAE: é a de que representa o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas - PPPs. Provavelmente, devido ainda a sua novidade, poucas definições têm sido atribuídas ao processo de AAE, diferentemente do que existe para o processo de AIA. No âmbito do presente texto, a definição a ser utilizada para a AAE é àquela utilizada por Sadler e Verheem (1996): 'AAE é um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais.' (EGLER, http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/166/160).

A importância deste modelo de avaliação está em permitir que o administrador acesse as informações quando ainda é possível a tomada de medidas preventivas e não apenas corretivas/repressivas. Permite que o processo de tomada de decisão, próprio da gestão ambiental ocorra de modo que o administrador possa mensurar na decisão os elementos que limitam e as vantagens do processo, permitindo a avaliação e otimização das decisões.

Por esta razão é instrumento hábil na análise de políticas, planos e programas (PPPs), em especial para o Poder Público, embora comece a ser usado por entes privados.

> A AAE tem se firmado como ferramenta de planejamento devido a duas ordens de fatores: (i) os impactos sócio-ambientais adversos de PPPs e (ii) as limitações inerentes à avaliação de impactos ambientais de projetos. (...) Impactos sócio-ambientais negativos decorrem como efeitos colaterais de inúmeras políticas públicas, sejam elas políticas macroeconômicas, sejam políticas setoriais, como as de transportes e de energia. (...) As limitações naturais do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) constituem um dos motivadores da AAE. As dificuldades, mesmo dos melhores EIAs, de analisar com profundidade alternativas tecnológicas e de localização, de levar em conta satisfatoriamente os impactos cumulativos e os impactos indiretos são inerentes a esta forma de avaliação de impacto ambiental.
> As avaliações individuais de projetos freqüentemente suscitam controvérsias públicas nas quais os questionamentos muitas vezes se referem a decisões tomadas anteriormente ou decorrem da mera continuidade de políticas já estabelecidas e cujas conseqüências ambientais já são conhecidas. A avaliação de projetos é feita sem levar em conta boa parte dos impactos cumulativos ou sinergísticos, ou alguns dos mais importantes impactos indiretos, cuja mitigação requer ação governamental coordenada ou mesmo novas leis e instituições (SÁNCHES, 2008).

O autor traz a tona duas questões relevantes. Primeiramente, quando trata dos impactos sócio-ambientais adversos de PPPs, neste ponto, inúmeros são os exemplos de políticas setorizadas que cuidaram de situações específicas sem, contudo, enxergar as repercussões do trato não sistêmico dos problemas. Exemplo disto é a questão dos teiús (*Tupinambis merianae*) em Fernando de Noronha[94]. Foram introduzidos voluntariamente, para deter a propagação dos ratos. Ocorre que acabaram por alimentarem-se dos ovos de aves nativas, que acabaram extinguindo-se na Ilha, além de terem se reproduzido com muita velocidade, dada a ausência de predadores naturais. Este exemplo deixa claro que as ações ambientais precisam ser elas próprias estudadas, mas mais que isto, devem ser parte de um estudo maior, que possa abarcar as repercussões mais amplas.

O outro ponto tratado concerne às limitações inerentes à avaliação de impactos ambientais que se referem a projetos específicos. Neste sentido, pertinente a observação de Granziera (2011).

> Por exemplo, se a companhia estadual de saneamento deve cumprir um

[94] *Tupinambis merianae* - **Teju, teiú**
Distribuição natural: Brasil, Argentina e Uruguai. Ocorre em quase todas as regiões do Brasil continental, menos na Floresta Amazônica.
Impactos: Em Fernando de Noronha, o teiú afeta negativamente populações de aves no arquipélago, pois se alimenta de ovos e filhotes de aves. O *Projeto Tamar* registra a predação de ovos de tartarugas nas épocas de desova. Essa espécie dispersa sementes de frutos cultivados, como o cajá e o caju. Alimenta-se de material vegetal, larvas de insetos, roedores, grilos, gastrópodes, aves marinhas e da lagartixa-mabuia *(Mabuya maculata*), endêmica de Fernando de Noronha.
Observações: Introdução voluntária de 2 casais para controle biológico de roedores em Fernando de Noronha, na década de 1950. O teiú estabeleceu-se na ilha, aumentando sua população e tornando-se invasor. Estimativas populacionais chegaram a apontar uma população entre 2 mil e 8 mil indivíduos na ilha principal, numa área de 17 km². Estima-se ainda que o potencial de nascimentos por ano seja de 18 mil filhotes, cujo estabelecimento é reduzido pelo hábito de canibalismo da espécie, que se alimenta de seus próprios ovos e neonatos. É espécie exótica invasora apenas em Fernando de Noronha e nativa no continente. Encontra-se amplamente dispersa em toda a ilha principal do arquipélago, com alta densidade.
Referências: Instituto Hórus (2009), Freitas e Silva (2005), GISP (2005).

> programa de implantação de estações de tratamento de esgoto em uma determinada região, seria desejável um estudo acerca do impacto do conjunto das obras, seus benefícios e externalidades negativas, as formas previstas para a disposição final do lodo do esgoto, ao invés de licenciamentos pontuais de cada sistema.

Como bem aponta a autora, os licenciamentos costumam ter por base um estudo que se concentra, por sua própria natureza e por seus objetivos, em questões menos amplas. Efeitos sinérgicos relacionam-se com empreendimentos sem ligação interna, mas que quando instalados em uma mesma área, acabam por provocar alterações em função de sua presença comum no espaço.

Há que se ter presente que as ações ambientais, pelo seu porte e interesses coletivos, necessitam estar integradas à formulação de políticas públicas. A AAE, para cumprir seu papel de facilitadora na tomada de decisões, deve preceder a formulação das políticas públicas de desenvolvimento.

Relembra-se aqui o princípio da Ubiqüidade, tratado anteriormente, o qual, aplicado a AAE evidencia o importante papel que ocupam no sistema de proteção ambiental, visto que a Administração tem o dever de introduzir nos seus procedimentos de rotina a análise da variável ambiental, em especial no que tangencia a formulação de políticas públicas.

É fundamental que os Poder Público – e a coletividade – tomem decisões ambientalmente corretas. Os governos possuem papel decisivo neste caminho. Devem investir na formação de setores habilitados a lidar com as diversas interfaces que a questão ambiental possui e nos desafios que o desenvolvimento sócio-econômico representa.

> De fato, é facilmente constatável que, em não poucos casos, o dano ao ambiente se deve a uma política governamental omissa ou insensível quanto aos requerimentos ambientais; a planos e programas de ação que incorrem em falhas idênticas e ambientalmente graves; e até mesmo a eventuais atos legislativos que não levam em conta as variáveis ambientais necessárias (MILARÉ, 2011).

Pelo exposto, resta evidenciada que o os entes federativos com competência para atuar na seara ambiental necessitam – o que não pode ser entendido como mera discricionariedade – atuar positivamente na prática das AAE. É preciso que se invista na formação de setores com competência e habilitação suficientes para promover tais avaliações e que eles sejam parte integrante das políticas, planos e programas de governo.

Capítulo 4 - Aspectos relevantes do licenciamento do Sistema Viário Via Mangue: considerações acerca do processo administrativo de licenciamento e do Relatório de Impactos ao Meio Ambiente

A cidade pode ser vista como um lugar de aglomeração humana onde as pessoas desempenham atividades das mais diversas, agindo e interagindo entre si, buscando, uma melhoria em suas vidas.

"O fenômeno humano é dinâmico e uma das formas de revelação deste dinamismo está, exatamente, na transformação qualitativa e quantitativa do espaço habitado" (SANTOS, 1987) e é "pela inovação técnica e econômica, que os homens transformam o seu meio natural" (RAFESTIN, 1981).

Em virtude do dinamismo da cidade, tendo em vista as constantes mudanças sofridas por ela, que perpassa desde a ocupação física até as diferentes ideias do administrador público para organizar a cidade, o Plano Diretor é um instrumento de direcionamento e ordem de ocupação do município. Isto se dá em virtude de que nada pode ser feito de forma improvisada, sob pena de deterioração da cidade em função da ausência de planejamento urbano (OLIVEIRA, 2005).

Os diversos aspectos da vida na cidade, como moradia, produção industrial, lazer, trabalho, administração da cidade, etc., devem ser percebidos na definição do planejamento, da gestão do espaço urbano. Há que se compatibilizar o desenvolvimento da *urbe,* concomitantemente ao atendimento às suas funções, garantindo o bem estar dos cidadãos, sem ignorar a preocupação em estabelecer e promover a defesa dos "espaços ambientais (...) com a finalidade de proteção e preservação do meio ambiente" (FIORILLO, 2012).

A prefeitura da Cidade do Recife, no endereço eletrônico http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor, apresenta diagnóstico para o plano diretor da cidade. No que concerne à dinâmica físico-territorial, informa o seguinte:

> 1. Apropriação do ambiente natural
> De modo lamentável, o padrão de configuração espacial do Recife virou as costas aos ambientes naturais que integram a paisagem urbana. Até a década de 20, o processo de formação e estruturação do Recife ocorreu, em grande parte, condicionado pelos recursos naturais, cuja inserção no ambiente construído agregava valor às práticas urbanizadoras, a partir de então, essas práticas, na maioria das vezes, desprezaram esses recursos, quer como elemento natural quer como parte importante da paisagem construída, resultando nos seguintes problemas:
> a) A transformação de ecossistemas frágeis (mangues, matas e estuários)

> em áreas urbanas. Desta forma observou-se o desaparecimento do manguezal tanto no estuário do Capibaribe quanto do Beberibe, que foi acentuado nos últimos 30 anos. Também o aquífero Beberibe tem sido atingido pelo avanço da ocupação urbana. O grande número de situações de risco detectado sobre áreas de mananciais mostra a ineficácia da legislação ambiental e da sua fiscalização pelos órgãos responsáveis.
> b) A ocupação das alagadas, margens dos rios e canais, inicialmente por mocambos e, atualmente por edificações de luxo; que contribuem para o confinamento da calha fluvial de alguns trechos dos rios e canais urbanos e, para a impermeabilização do solo, o que causa enchentes de grandes proporções nas ocupações de entorno;
> c) A ocupação de áreas de encostas, principalmente pela população pobre; essa ocupação foi realizada de forma desordenada, com baixo padrão construtivo e uso incorreto do solo, trazendo impactos ambientais, como erosões e ruptura de taludes e supressão da vegetação, com perda de solo de superfície e instabilidade de encostas, contribuindo para uma série de riscos para a população residente. Atualmente, encontram-se identificados cerca de 10.000 pontos de risco nas áreas de morros da cidade do Recife, com maior incidência nos morros de Casa Amarela e Ibura.
> d) A substituição gradativa de edificações unifamiliares por edificações multifamiliares, sobrecarregando a infra-estrutura existente;
> e) O lançamento de esgoto e lixo nos corpos d'água, contribuindo para a poluição hídrica e refletindo na baixa qualidade da água dos rios e, na balneabilidade das praias. Pontos isolados dessa faixa – Boa Viagem (devido ao deságüe de galeria), no Pina e em Brasília Teimosa – são classificados como impróprias uma vez que apresentam valores de coliformes fecais.
> f) A erosão costeira, que em anos mais recentes, acontece nas praias da zona sul do Recife, com avanços expressivos da linha da costa e perdas nas faixas de praia. O mar alcançou o calçadão e a avenida beira-mar, causando prejuízos à cidade.
> g) O aumento da frota de veículos circulantes e o conseqüente aumento da emissão de gases poluentes.
> Como conseqüência dos fatos acima indicados, o ambiente natural urbano deixa muito a desejar quando se tem em mente a necessidade de oferecer à população urbana um ambiente qualitativamente diferenciado.
> Ressalta-se a rede hidrográfica, pela peculiaridade que confere ao Recife. Esta é tão importante para a cidade, como as redes de infraestrutra e serviços. No entanto, não vem sendo considerada como elemento estruturador para o planejamento urbano. Mais recentemente, observa-se uma revalorização dessas áreas pelo setor privado, sendo ainda mais urgente uma política contínua de intervenção nos cursos d´água, com destaque para o Rio Capibaribe e seu estuário por razões históricas e importância paisagística, conformando identidade central do Recife.

As constantes agressões ao meio ambiente são sentidas sensivelmente por biomas como o Mangue, que de forma gradativa vem tendo seu espaço consumido e substituído cada vez mais por concretos de vias públicas e por outras edificações.

É fato que, quanto maior o crescimento de uma cidade, maior a mobilidade que esta *urbe* vai sofrer, necessitando assim de vias públicas que suportem a necessidade crescente da população.

Soma-se a toda essa necessidade de uma prévia prospecção do desenvolvimento urbano da cidade, o fato dos empreendimentos utilizadores de recursos ambientais necessitarem de licenciamento ambiental, o qual recebeu

grande importância e lugar de destaque com o advento da Constituição de 1988, além de ser considerado instrumento básico da política nacional de meio ambiente.

No mesmo site acima citado, a prefeitura apresenta os seguintes problemas como agravadores da questão da mobilidade na área urbana:

> Entre os principais problemas do sistema de transporte na cidade do Recife, destacamos aqui o do congestionamento dos seus principais eixos viários, em grande parte, provocados e agravados:
> i) pela concentração de grande número de equipamentos, que subtraem da via pública espaços para paradas e estacionamentos para o embarque e desembarque de passageiros, em especial nos acessos aos estabelecimentos de ensino.
> ii) pelo excessivo adensamento, com o aumento da concentração de unidades habitacionais destinadas, em sua maioria, a uma população que se utiliza do transporte individual próprio com mais de um automóvel por habitação;
> iii) pela concentração de atividades que atraem tráfego pesado em determinadas vias;
> iv) pelo tráfego de passagem em importantes eixos viários.

Apresenta ainda as seguintes considerações e conclusões:

> Convém registrar que, historicamente, os investimentos públicos municipais têm se concentrado em intervenções viárias que privilegiam o transporte individual em detrimento do transporte público. Recursos vêm sendo, ao longo do tempo, investidos em alargamento de vias e construção de viadutos com vista a aumentar a fluidez do trânsito. Praticamente, não ocorreu a ampliação das pistas exclusivas para ônibus. No período 1991/2000, foram acrescidos, apenas, 1.380m (11%) na extensão de faixas exclusivas para ônibus, em relação aos 20 km anteriores à década de 90 (CTTU, 2000).
> Além disso, as linhas do metrô que ligam Recife a Jaboatão e a Camaragibe, com caráter metropolitano, vêm sendo subutilizadas. Os projetos previam um adensamento na malha urbana ao longo dessas linhas, o que não vem ocorrendo como previsto. Brevemente, entrará em operação uma nova linha de metrô (sul) que, no território do Recife, acompanha a Avenida Mascarenhas de Morais, ainda não densamente ocupada.
> Sendo assim, de um lado, o Recife convive com a maior parte de seus principais eixos viários saturados e, de outro, com um sistema, subutilizado, de transporte público de qualidade.
> Diante dos problemas levantados e com o objetivo de promover maiores níveis de acessibilidade, contribuindo, assim, para um melhor funcionamento da cidade, é urgente:
> - privilegiar investimentos em transporte público, introduzindo, inclusive, nos eixos congestionados novas tecnologias, a exemplo do transporte leve sobre trilhos ou pneus;
> - criar mecanismo de reorientação do adensamento construtivo e da localização de atividades comerciais e de serviços para as áreas que acompanham as linhas do metrô ou que contam com uma malha viária que ainda suporta maiores fluxos, a exemplo do bairro de Santo Amaro;
> - complementar o sistema viário, particularmente aquele que constitui suporte do Sistema Integrado de Passageiros (SEI).

Com a ciência de que este diagnóstico foi considerado para a implementação do Plano Diretor do Município, passa-se a apresentação do projeto Via Mangue, considerando o processo de seu licenciamento, que recebeu o nº 412/2011 junto à

CPRH, bem como o RIMA, que esta disponível na internet.

Considerando esta relação ímpar entre a cidade, a população e o Mangue, serão destacados, dos documentos acima os pontos referentes à supressão de manguezal e a população diretamente atingida pelo projeto, em virtude de se considerar que estes são os pontos que sofrem maior impacto com a implantação do projeto. Tanto o RIMA quanto o próprio processo de licenciamento do projeto serão verificados em conjunto, em virtude da complementaridade de informações que se pretende.

Segundo o RIMA, o empreendimento Via Mangue, proposto pela Prefeitura da Cidade do Recife – PCR, através da Empresa de Urbanização do Recife – URB, está projetado para ser implantado na cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, em área dos bairros de Boa Viagem e do Pina, situados na zona sul da cidade.

O Projeto Sistema Viário Via Mangue consiste em uma via que interligará a Rua Antônio Falcão e marginais do canal do Setúbal, em Boa Viagem, com o túnel da Rua Manoel de Brito e o sistema viário do seu entorno, no bairro do Pina, permitindo ainda ligações com o sistema viário existente ao longo desse traçado.

Segundo informações do RIMA, o objetivo desta via é melhorar o sistema de trânsito dos bairros de Boa Viagem e do Pina, já bastante saturado, descongestionando as avenidas Boa Viagem, Conselheiro Aguiar e Domingos Ferreira.

Nas palavras do RIMA, o projeto contempla a implantação e pavimentação da Via Mangue no entroncamento da Rua Antônio Falcão com as Avenidas General Edson A. Ramalho e Fernando Simões Barbosa, através de um complexo de obras elevadas (pontes e viadutos), daí acompanha o leito do rio Pina até a área do final do Aeroclube, na Rua José P. de Barros, quando cruza a Lagoa do Encanta Moça para alcançar a Avenida República do Líbano, chegando até a Ponte Paulo Guerra e ao Túnel da Rua Manoel de Brito, no bairro do Pina.

Também, de acordo com o RIMA, o traçado da via possibilita o acesso de ruas dos bairros de Boa Viagem e Pina à Via Mangue, daí a existência de uma terceira faixa de tráfego no sentido Boa Viagem – Pina para, mesmo nos pontos de ingresso dos veículos, poder-se manter a velocidade diretriz de 60 km/h, até a Lagoa do Encanta Moça, no Pina. O traçado apresenta 4.212,76 m de extensão, da Rua Antônio Falcão até o túnel da Rua Manoel de Brito, e 4.510,77 m da Rua Antônio

Falcão até a ponte Paulo Guerra.

A imagem seguinte foi obtida no RIMA e demonstra o traçado da via:

Fonte: Relatório de Impactos ao Meio Ambiente do Sistema Viário Via Mangue

Segundo o RIMA, a via terá as seguintes características operacionais:

- não possuirá sinais de trânsito;
- terá ciclovia com largura suficiente para os dois sentidos de tráfego;
- não contemplará veículos de transporte coletivo de passageiros;
- terá velocidade diretriz de 60 km/h;
- não permitirá cruzamentos de tráfego, a não ser nas áreas de retorno;

O referido projeto traz uma proposta de intervenção urbana e de preservação ecológica (segundo o proponente) que complementa e soluciona o trânsito na Zona Sul do Recife, custando para o Estado R$ 219.596.000,00 (duzentos e dezenove milhões, quinhentos e noventa e seis mil reais) distribuídos em[95]:

Atividade Realizada	Montante gasto
Via Mangue	R$ 178.128.000,00
Reassentamento da população residente em palafitas	R$ 13.900.000,00
Parque Ecológico Estação Rádio Pina	R$ 12.330.000,00
Desapropriação	R$ 15.238.000,00

[95] Arquivo disponibilizado em PDF pela Prefeitura do Recife. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/viamangue.html>. Acesso em 20/11/ 2011.

Nos sites de pesquisa legislativa foram encontradas três leis municipais que tratam de autorizações ao Poder Público para que busque empréstimos a serem empregados na Via Mangue, quais sejam: Lei nº 17.396/2007[96], que autoriza um empréstimo de R$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais), junto ao BNDES, a qual foi assinada pelo então prefeito do município João Paulo Lima e Silva; a Lei nº 17.583/2009[97], que autoriza um empréstimo de R$ 275.000.000,00 (duzentos e setenta e cinco milhões de reais), junto a CEF, assinada pelo atual prefeito João da Costa Bezerra Filho e, por fim, a Lei nº 17.649/2010[98], que altera a Lei nº 17.396/2007, para determinar que o possível empréstimo de R$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) autorizado pela lei de 2007, sejam divididos entre o BNDES e a CEF, sendo R$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais) junto ao BNDES e os R$ 56.000.000,00 (cinqüenta e seis milhões de reais) restantes junto à CEF.

Clarifica-se que são apenas autorizações de empréstimos e que não foi possível averiguar junto aos sites de pesquisa quanto destes valores já foram, ou mesmo se foram, efetivamente tomados.

Contudo questiona-se, se o valor estimado da obra foi de R$ 219.596.000,00, por que razão foram feitas leis permitindo da tomada de empréstimos em um total de R$ 395.000.000,00 (trezentos e noventa e cinco milhões de reais)?

O RIMA informa que foi levantada a hipótese de não realização do referido projeto, implicando na manutenção das mesmas condições atuais de uso e

---

[96] LEI Nº 17. 396/2007 - Ementa: Autoriza o poder executivo a contrair e garantir financiamento com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES.
Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contrair e garantir financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, até o valor de R$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais), destinados à execução de empreendimentos integrantes do Projeto "Melhoria de Acessibilidade Viária à Zona Sul do Recife - Via Mangue", obedecidas as demais prescrições legais aplicáveis à contratação de operações da espécie.

[97] LEI Nº 17.583/2009 - EMENTA: Autoriza o Poder Executivo a contratar financiamento com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, a oferecer garantias e dá outras providências.
Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar financiamento e oferecer garantias à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, até o valor de R$ 275.000.000,00 (duzentos e setenta e cinco milhões de reais) observadas as disposições legais em vigor para a contratação de operações de crédito, as normas da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e as condições específicas.
Parágrafo único. Os recursos resultantes do financiamento autorizado neste artigo serão obrigatoriamente aplicados na execução de empreendimentos integrantes do Projeto "Melhoria de Acessibilidade Viária à Zona Sul do Recife - Via Mangue.

[98] LEI Nº 17.649/2010 Autoriza o Poder Executivo a contrair e garantir financiamento com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES e Caixa Econômica Federal.
Art. 1º. O artigo 1º e o parágrafo único do artigo 2º da lei nº 17.396/2007 passam a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a contrair e garantir financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, até o valor de R$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais), e de 56.000.000,00 (cinqüenta e seis milhões de reais) junto à Caixa Econômica Federal, destinados à execução de empreendimentos integrantes do Projeto "Melhoria de Acessibilidade Viária à Zona Sul do Recife – Via Mangue", obedecidas as demais prescrições legais aplicáveis à contratação de operações da espécie.
Art.2º... .
Parágrafo único. O procedimento autorizado no caput deste artigo somente poderá ser adotado na hipótese de inadimplemento, no vencimento, das obrigações pactuadas pelo Poder Executivo, ficando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a Caixa Econômica Federal, autorizados a requererem, em nome da União, a transferência dos referidos recursos para quitação do débito.

ocupação do solo e tráfego em Boa Viagem e no Pina, apenas com obras paliativas periodicamente implementadas, constantemente ameaçadas pela tendência natural do crescimento urbano, tendo-se concluído que esta solução não era a mais adequada para a cidade, conforme segue:

> O não fazer é uma hipótese que reprime as potencialidades e vocações dos bairros enfocados e pode representar caos e trânsito, fuga de investimentos, elevação dos níveis de poluição e degradação ambiental, perda do potencial turístico, e perda de tempo no percurso dos transportes públicos e privados. Implica também em conviver com as pressões sobre os manguezais do Pina, que sofrem uma redução significativa nas últimas décadas em virtude do processo de urbanização havido a montante do estuário, entre os canais de Setúbal e do rio Jordão, onde o mangue cedeu à favelização da área e, posteriormente, à ocupação com outros equipamentos urbanos formais, tais como edifícios e Shopping Center Recife.
>
> Assim, diante da realidade de tráfego congestionado e de ocupação das áreas de mangue que hoje se observa nos bairros de Boa Viagem e Pina, entende-se que a implantação de uma alternativa viária é melhor do que a manutenção do status atual (sem grifos no original).

Outras possibilidades foram propostas e apresentadas no RIMA, atendendo ao item de alternativas técnicas, com o mesmo objetivo principal de aliviar o trânsito na zona sul e melhorar o seu sistema de ligação com as demais zonas da região Metropolitana do Recife preservando as áreas de proteção ambiental; a Ecovia, o metrô S.M.I.L.E. e a Linha Verde:

> A Eco Via apresentada pela Associação Ecológica de Cooperação Social de Pernambuco – ECOS, correria próxima e paralela à Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes, em boa parte de seu percurso, margeando o lado oeste do estuário dos rios Jordão e Pina, não permitindo que atingisse alguns pontos cruciais dos bairros do pina e de Boa Viagem. Por isso, não se impôs como alternativa viável para resolver o problema do tráfego intenso nos atuais corredores de ligação entre o Cabanga e a Zona Sul. A idéia da Ecovia não foi totalmente descartada, pois poderá, vir no futuro, a complementar uma espécie de "cinturão de protetor" para a área estuarina da bacia do Pina, ao seu lado oeste, uma vez que a Via Mangue protegeria o lado leste do manguezal. A Via Verde seria uma ponte/viaduto com altura de sete metros a partir da altura da copa mais alta dos mangues que passaria por sobre o manguezal do Pina. A via passaria pelo centro do manguezal, e embora fosse, a alternativa que permitiria o menor tempo de percurso, possuía o inconveniente de cortar o mangue ao meio, com todas as implicações ambientais e paisagísticas que daí decorreriam. Além disso não contemplava derivações estratégicas de entrada e saída tão necessárias para se atingires os diversos pontos do Pina e de Boa Viagem.(grifos nossos) A terceira proposta sugere a construção de uma espécie de metrô elevado, que foi chamado de S.M.I.LE.(sistema Metrô Integrado Leve Elevado) que, igualmente, atravessaria a bacia do Pina, interligando os pontos comerciais do Shopping Tacaruna/Centro de Convenções com o Shopping Gurarapes, passando inclusive pelo Shopping Recife. Essa alternativa igualmente às anteriores, não contribuiria para a redução do trânsito entre o Cabanga e a Zona Sul. Além disso, seria excepcionalmente custoso aos cofres públicos, cortaria o sistema estaurino da bacia do Pina ao meio e teria de concorrer com outra linha de trem, paralela à Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes, a qual está sendo

> adaptada para se transformar em linha de metrô. A Linha Verde seria um projeto de grande chance de sucesso e possuía a vantagem de ser construída com recursos privados, aliviando os esforços financeiros por arte do Poder Público. Ao cobrar pedágio, as empresas vencedoras da licitação, recuperariam os investimentos e custos de manutenção e operação do sistema.

O RIMA, cumprindo o item acerca das alternativas locacionais, levanta hipóteses acerca de alternativas de localização da via Mangue. A primeira apresentava um traçado mais retilíneo, criando ao longo do manguezal do rio Pina, da Rua Antônio Falcão até o final do Aeroclube, um cinturão de proteção.

Contudo foi classificada como economicamente inviável, em virtude do custo elevado aos cofres públicos decorrente de duas pontes que seriam construídas. Com extensões de 300 e 350 metros a serem construídas entre a área do Aeroclube e da Bacardi e desta para o bairro do Cabanga. As populações instaladas neste trajeto teriam que ser retiradas o que acarretaria por conseqüência um grande volume de desapropriações.

A Alternativa 2, comparada com a primeira, implica uma menor área de concreto e desapropriação, no entanto o traçado bastante sinuoso nas áreas do Aeroclube e intermediações da Barcardi significaria uma redução da velocidade diretriz.

A terceira alternativa de traçado mais retilíneo do que a alternativa 2 e menor área de obra de concreto, quando comparada com as alternativas 1 e 2, possui um cinturão de proteção ao mangue maior que vai desde a Avenida Antônio Falcão até a Lagoa do Encanta Moça. Apresenta também um menor custo monetário dentre as alternativas estudadas, fazendo-se assim a melhor opção para projeto de obra para ser a Via Mangue.

Conforme se pode perceber, a questão do valor foi crucial para afastar a possibilidade de intervenção que permitia o transporte público. Não se está dizendo que o traçado inicialmente previsto nas alternativas técnicas, em especial na do projeto S.M.I.L.E seria o mais adequado em relação ao manguezal, mas considerando que há previsão de empréstimos que exorbitam o valor da Via Mangue, questiona-se, a razão de afastar o projeto que previa a implementação de transporte público de qualidade. É fato que o traçado poderia ser revisto para adequar às necessidades de trânsito e de proteção do manguezal.

Ao que parece, salvo melhor juízo, foi realizada uma opção entre transporte privado (lembra-se que não há previsão de nem mesmo de passagem de transporte

coletivo pela Via Mangue) e transporte público. Certamente o custo para o poder público também poderia ser revisto, visto as possibilidades de parceria-público-privadas que a lei permite.

Cabem algumas considerações acerca da supressão de vegetação em APP.

Como visto anteriormente, pelo regime do antigo Código Florestal que serviu de embasamento para o processo de licenciamento ora em comento, as áreas de manguezal apenas seriam passíveis de supressão excepcionalmente, quando ficasse devidamente comprovada a situação de utilidade pública (o que se dava quanto às atividades de segurança nacional e proteção sanitária, obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento, energia e serviços de telecomunicações e radidifusão, além de outras obras, planos ou atividades previsto por resoluções do CONAMA).

O processo de licenciamento, no parecer técnico assinado pela Analista Ambiental da CPRH, Daniele Mendonça Oliveira, na parte que trata de Supressão de vegetação de Manguezal e Compensação Ambiental (páginas 32 e 33 do processo) afirma que:

> Para implantação da segunda etapa da Via Mangue será inevitável *a* intervenção e supressão de vegetação de mangue, pois o projeto contorna 4,5 Km do Parque Municipal dos Manguezais Josué de Castro.
> No EIA/RIMA da Via Mangue apresentado pela prefeitura do Recife em 2008, foi contabilizada a necessidade de supressão de 8,52 ha para implantação de aterros. Em decorrência das exigências levantadas pelo Ministério Público do Estado e conforme os trabalhos cartográficos realizados pela JBR, verificou-se que os requerimentos de supressão de vegetação foram diminuídos para 6,35 ha, concentrados em 10 fragmentos de vegetação.
> De acordo com a Resolução N° 303/2002 que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente - APP, em seu artigo 3°, constitui APP a área situada em manguezal em toda sua extensão. Conforme a Resolução CONAMA N° 369/06, é vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de manguezais, salvo nos casos de utilidade pública e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água. Considerando que o projeto Via Mangue trata-se de obra essencial de infra-estrutura destinada aos serviços de transporte, enquadrada como de utilidade pública segundo o inciso I do art. 2° desta resolução, tendo sido adotada a alternativa locacional menos impactante ao meio ambiente e autorizada pela Lei estadual específica nº 14.129, de 24 de agosto de 2010, a vegetação em questão é passível de supressão.
> Todavia, de acordo com a Resolução CONAMA Nº 369/2006, Art. 4°, toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, deverá obter do órgão ambiental estadual competente, no caso a CPRH, autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, desta forma o requerente deverá solicitar tal autorização antes da supressão da vegetação.

Do ponto de vista formal, o parecer responde às condições definidas pela legislação, sendo, inicialmente, possível a supressão da vegetação de manguezal.

Contudo, pode-se perceber que a analista não justifica a utilidade pública da obra. Não é qualquer obra de infraestrutura, por este simples fato, que se torna de utilidade pública. Esta definição precisaria ser fundamentada, a fim de esclarecer efetivamente o conceito de a que "público" esta obra de utilidade atende.

Ademais, a legislação estadual que autoriza a supressão não trata da questão da utilidade pública, nem tão pouco consta no licenciamento a informação de que foi feito processo administrativo próprio para a supressão junto a CPRH.

A título de curiosidade, pode-se examinar a questão da supressão de vegetação de manguezal, o qual segue sendo APP, na regulação do Novo Código Florestal. O artigo 8º, §2 trata do tema, definindo que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais a) onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, b) para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Ao que parece, nenhuma destas situações se aplica ao caso. Conforme se demonstra, a própria Prefeitura afirma que o Parque dos Manguezais é um espaço bem conservado:

> Segundo a Prefeitura do Recife (RECIFE, 2004): "o espaço urbano do Parque dos Manguezais encontra-se ainda bem conservado e pode ser considerado um verdadeiro santuário ecológico tão especialmente característico do panorama da cidade do Recife" (MARTINS e MELO, 2007).

Quanto a outra condição, que trata de execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, conforme se verá, a população está sendo removida da área, que passa a ser utilizada para tráfego de veículos. Assim, ao que parece, nem mesmo a nova legislação abrigaria a supressão da referida vegetação.

Retornando às exigências da época do licenciamento, entre os documentos anexos ao processo, consta o inventário florestal de vegetação nativa a ser suprimida, este documento apresenta o seguinte quadro, que identifica a vegetação suprimida. Tal vegetação suprimida, de acordo com o Termo de Compromisso fixado entre o Ministério Público e a prefeitura deverá ser compensada, sendo esta condição indispensável para a concessão da Licença de Instalação.

Quadro 1 – Identificação e Descrição dos Fragmentos de Mangue a serem suprimidos

ID	ÁREA TOTAL (ha)	ÁREA SUPR. (ha)	ÁREA FRAGM. (ha)	Referência de Localização
1	1,37	0,52	0,85	Entre Av. Antônio Falcão e a margem Direita do Rio Jordão, nas proximidades do Empreendimento Lê Parc.
2	0,19	0,02	0,17	Pequeno fragmento localizado na frente da comunidade Xuxa, entre os Rios Jordão e Pina
3	0,69	0,06	0,63	Fragmento localizado próximo do anterior
4	1,79	1,25	0,54	Na frente da Escola Municipal Karla Patrícia.
5	0,28	0,00	0,28	Contíguo ao anterior pelo lado leste.
6	4,07	1,37	2,70	No trecho entre a Escola Municipal Karla Patrícia e o acesso à área da Marinha.
7	0,71	0,49	0,22	Entre o acesso da Marinha e a área do Aeroclube.
8	0,51	0,46	0,05	Entre o acesso da Marinha e a área do Aeroclube.
9	0,93	0,45	0,49	Entre o acesso da Marinha e a área do Aeroclube.
10	1,09	0,67	0,41	Na cabeceira da pista do Aeroclube
TOTAL	**11,63**	**5,28**	**6,35**	

Inventário Florestal – anexo ao Licenciamento Ambiental
Fonte: CPRH

No anexo ao processo de licenciamento que trata do programa de compensação ambiental de vegetaçã suprimida, é apresentado um quadro das áreas selecionadas para compensação, conforme segue:

Quadro 5 – Áreas selecionadas para reflorestamento

ID	ÁREA TOTAL (ha)	Referência de Localização
A1	0,85	Entre a Avenida Antônio Falcão e o Rio Jordão, nas proximidades do Empreendimento imobiliário Le Parc.
A2	0,58	Área onde se assentava a comunidade de baixa renda Xuxa, retirada pela Prefeitura do Recife para o habitacional 3.
A3	0,17	Pequena ilhota de manguezal que forma o Rio Pina um pouco ao norte da antiga Favela Xuxa.
A4	0,63	"Nariz" de manguezal localizado na bifurcação do Rio Jordão e o Rio Pina, nas proximidades da Favela Xuxa.
A5	0,18	Setor oeste da favela Deus nos Acuda ocupada anteriormente com palafitas
A6	0,33	Setor oeste da favela Deus nos Acuda ainda ocupada com palafitas
A8	0,66	Viveiro isolado de carcinicultura, localizado nas proximidades da cabeceira da pista do Aeroclube.
A9	9,44	Conjunto de viveiros de camarão localizados do lado oeste da área do futuro Shopping Rio Mar.
TOTAL	12,84	

Programa de Compensação Ambiental de Vegetação Suprimida – anexo ao Licenciamento Ambiental
Fonte: CPRH

Observa-se que a área de reflorestamento chega ao dobro da área suprimida,

contudo, nada consta no processo que comprove que tal compensação já foi iniciada.

A licença de instalação, parte do processo de licenciamento, apresenta as seguintes exigências:

> **8 - Exigências**
> 1. O Termo de Compromisso Preliminar, firmado entre o MPPE e a Prefeitura do Recife, devera ter seu conteúdo cumprido na íntegra;
> 2. Os Planos, Programas e Atividades de Mitigação, contidos no EIA/RIMA passam a ser condicionantes permanentes para *a* implantação do projeto;
> 3. Para a supressão de espécies vegetais nativas, o requerente deverá solicitar junto à CPRH, "Autorização para supressão de vegetação para uso alternativo do solo", sendo que, o detentor da referida Autorização estará condicionado à reposição florestal, conforme Instrução Normativa CPRH n° 07/2006, art. 47;
> 4. Para a supressão de espécies vegetais exóticas, o requerente deverá apresentar, para ciência da CPRH, "Declaração de corte e transporte de espécies vegetais exóticas", contendo informações sobre a quantidade e as espécies *a* serem suprimidas;
> 5. Para supressão da vegetação de manguezal, solicitar previamente à CPRH a "Autorização para supressão de vegetação ou intervenção em Área de Preservação Permanente - APP", apresentando a Lei Estadual Autorizativa n" 14.129/2010;
> 6. O transporte de produto florestal proveniente de espécies vegetais exóticas, deverá ser acompanhado de nota fiscal, emitida pela Secretaria da Fazenda, durante todo o trajeto, para fins de comprovação da origem;
> 7. A partir da implantação do Plano de Manejo do Parque dos Manguezais, deverão ser elaborados relatórios de monitoramento da área, a serem apresentados periodicamente à CPRH, com intervalo máximo de quatro meses;
> 8. Em atendimento ao disposto na Legislação vigente, a URB Recife deverá firmar, antes da supressão, prevista na Lei especifica, Termo de Compromisso com a CPRH, onde se comprometa a compensar *a* degradação ambiental causada pela implantação do empreendimento, com o replantio da vegetação preferencialmente em áreas degradadas;
> 9. Executar a obra de acordo com o Projeto Executivo de Engenharia apresentado, ficando proibida a expansão dessa área sem prévia autorização da CPRH;
> 10. Para instalação do canteiro de obras deverá ser solicitado o licenciamento ambiental especifico que deve estar de acordo com a Legislação vigente, especialmente no que diz respeito à proteção do meio ambiente;
> 11. Deverão ser adotadas soluções técnicas adequadas à perfeita drenagem das águas superficiais de forma a proteger as vias e as áreas a serem construídas dos processos erosivos como:
> - Limitar a área exposta à erosão ao mínimo possível e durante o menor período de tempo;

Conforme se observa, o termo de compromisso entre o Ministério Público do estado de Pernambuco e a Prefeitura da Cidade do Recife deve ser cumprido na íntegra. Contudo, até o momento, não há qualquer comprovação, nem mesmo do início de tais medidas no processo de licenciamento. O descumprimento do termo de compromisso, como condicionante para o licenciamento, impõe a suspensão da licença, visto que, se não comprovado seu cumprimento, as condições para a

instalação do empreendimento não se consolidaram, razão pela qual a licença não pode ser mantida.

O RIMA apresenta as seguintes conclusões sobre a compensação ambiental:

> A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação dispõe que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral. E, ainda, o montante de recursos para esta finalidade não pode ser inferior a 0,50% (meio por cento) dos custos totais do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão licenciador de meio ambiente, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.
> Compete ao órgão ambiental definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo ser criada nova reserva, mas quando o empreendimento afetar uma unidade de conservação, esta deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental.
> A cobrança dessa "compensação ambiental" é de questionável legalidade, pois dissociada de efetivos danos ambientais, haja vista que se baseia em percentual calculado sobre o investimento a ser realizado, e como não corresponde a um serviço do Estado, que pudesse justificar ser considerada uma taxa pública, só resta ser uma forma disfarçada de "imposto". Neste caso, seria manifesta a inconstitucionalidade do tributo, uma vez que fere a ordem tributária nacional e inexiste previsão constitucional ou lei complementar para esse fim (artigos 145 a 155, Constituição Federal).
> A menos que se questione a legalidade desse dispositivo legal, como o empreendimento prevê a supressão de vegetação de preservação permanente (manguezal) e, ainda, a aludida supressão irá reduzir a respectiva unidade de conservação municipal (Parque dos Manguezais) e APA estuarina estadual, mesmo sendo de utilidade pública, deverá efetuar a compensação ambiental prevista na lei e regulamento do SNUC.

Analisando os impactos existentes em função da supressão de vegetação, entre outros, o RIMA aponta:

> Em virtude da supressão de vegetação ocorrida nessa fase também será negativamente impactada a circulação estuarina/drenagem. Uma vez que o mangue é um dos principais razões do aumento do atrito das águas com as margens, sem ela deverá haver um acréscimo na energia hidrodinâmica do meio aquático, expresso por uma elevação da velocidade média das correntes ou do nível das águas no local. Em decorrência disso poderá haver processos localizados de erosão e/ou de assoreamento nos leitos e margens. Nesse caso, como medida mitigadora, o corte da vegetação deve ser feito no período de estiagem, ocasião em que as vazões circulantes são menores, e que deve ocorrer apenas na medida em que a frente de serviço avançar.
> A circulação estuarina/drenagem também poderá ser negativamente impactada se ocorrerem quebras de dutos de drenagem pré-existentes durante essas atividades. Como medida mitigadora essa etapa deve ser desenvolvida de modo rápido, observando-se o cadastro da rede de drenagem local e, preferencialmente, deve ser executada em época de estiagem.
> Sendo negativamente impactada a vegetação, também será a fauna, pois o manguezal serve de abrigo para diversas espécies de animais. Igualmente será negativamente impactada a biota estuarina, pois a essa vegetação

> estão associadas diversas comunidades que sucumbirão junto com a mesma. Todos esses impactos devem ser compensados com o replantio da mesma espécie vegetal, na proporção de duas novas plantas para uma suprimida, em outra área na mesma região do Parque dos Manguezais.

Além da determinação da existência de um plano de manejo para o Parque dos Manguezais, do qual consta proposta entre os documentos anexos ao processo de licenciamento, sendo um dos condicionantes da licença, não há qualquer outra menção de que a vegetação suprimida faz parte de uma unidade de conservação do tipo proteção integral, nem tão pouco acerca dos impactos de uma via que, quando não ingressa, contorna de forma muito próxima, esta unidade. As questões de poluição (do ar, sonora), são tratadas superficialmente, sem a gravidade deste tipo de consequência dentro de uma unidade de proteção integral, a qual, por definição da lei, não poderia sofrer tais influências.

A questão dos impactos do trafego foi abordada no RIMA, porém não foram feitas referêcias diretas ao fato destes impactos serem direcionados a uma Unidade de Conservação. Algumas questões tratam especificamente do momento da construção, ignorando o uso continuado da via.

> A movimentação dos veículos contribuirá para aumento na quantidade de material particulado em suspensão, gases e fumaça na atmosfera. Como conseqüência, tanto o impacto de emissões atmosféricas quanto o impacto sonoro será negativo, porém de curta duração, mitigável e de baixa magnitude. Esses impactos podem ser mitigados através de aspersão das vias de grande movimento, recobrimento de caçambas, proteção de pneus, otimização do trânsito com transporte de materiais e regulagem dos motores dos veículos.
> No que concerne à infra-estrutura urbana, esta também pode sofrer **impactos negativos**, pelo que como medidas mitigadoras, devem-se evitar movimentações nos horários de maior fluxo de tráfego na área, além de serem tomadas cautelas para não sujar as vias com os materiais transportados.
> Sob a perspectiva das relações econômicas, resulta em impactos positivos, por dinamizar o segmento da economia (empresas construtoras) ligado à essa etapa da construção da via. Em conseqüência, gera emprego e renda para os trabalhadores empregados.
> (...)
> Cabe mencionar o impacto positivo representado pela inclusão de uma pista para bicicletas no lado da via que margeia a área urbanizada, facilitando, assim, o acesso dos usuários desse tipo de veículo aos locais de trabalho e/ou residência.
> Ressaltar-se, entretanto, que o nível de ruído deve aumentar significativamente na área de intervenção, causando um **impacto negativo** localizado, o que pode ser **mitigado** através da colocação de grade com barreira vegetal que diminua o ruído nas áreas residenciais.

A questão do aterramento também foi considerada no RIMA, sendo este considerado especialmente impactante, produzindo efeitos na flora, fauna e impedindo o retorno ao status anterior.

> O aterro foi considerado a ação mais impactante porque é definitivo, elimina a possibilidade de retorno da vegetação original ou povoamento daquela área. Inevitavelmente modificará as características físicas do solo/subsolo naturais da área de intervenção do empreendimento. Os principais impactos decorrentes desses trabalhos serão a retirada do horizonte orgânico (O) e a modificação da estrutura natural do solo (compactação) em toda a área onde o solo ainda apresenta características naturais. Verifica-se pelo traçado da Via Mangue, que ela implicará em aterros significativos (em cerca de 60% do seu traçado atual) que necessitará de material de empréstimo de áreas de jazidas, que deverão ser devidamente licenciadas na Região Metropolitana do Recife, o mais próximo possível da área de intervenção. Essa ação impacta negativamente não apenas na circulação estuarina natural, mas também na drenagem das águas pluviais para o estuário. Então, como medida mitigadora, recomenda-se que sejam observados critérios técnicos nos projetos de dragagem e do sistema de drenagem para que o aterro não comprometa os escoamentos naturais, que na área devem ser dirigidos para o manguezal.
> Na vegetação os impactos são negativos, pois haverá a supressão de parte da cobertura vegetal através dessa ação, o que igualmente repercutirá na fauna terrestre e na biota estuarina. Os impactos devem ser compensados através de replantio na própria área do Parque dos Manguezais, na proporção de duas novas árvores para cada uma suprimida. No caso da fauna residente, deve-se mitigar o impacto negativo fazendo com que a limpeza seja efetuada antes da época de reprodução, especialmente de espécie endêmica (sanhaçu-do-mangue).

Percebe-se que, embora a área suprimida não seja imensa, dada a extensão do parque, ela possui significância. Mesmo a compensação é mera medida mitigadora, não se equiparando a restauração natural da área, que sem dúvida, seria o melhor para o ecossistema.

Outra questão bastante relevante nesta obra é a população que necessita de remoção. Anexo ao processo de licenciamento está o documento que trata do programa de preparação e apoio ao reassentamento, o qual aponta as desigualdades habitacionais:

> Considerando, especificamente, a área de influência direta do Projeto Via Mangue, o III Relatório de Reassentamento**,** elaborado no âmbito do contrato firmado entre a CONSULPLAN Consultoria e Planejamento Ltda e a Empresa de Urbanização do Recife - URB/Recife, assinala que:
> 'Um projeto com a envergadura que a Via Mangue apresenta envolve um grande contingente populacional e acarreta profundas mudanças na infraestrutura da região da intervenção. As mudanças atingirão tanto a população residente no local como as pessoas que utilizarão a Via para movimentar-se no sentido norte-sul da cidade através da oferta de mais uma opção de deslocamento para os **automóveis particulares**. (...) Existem áreas ao longo do perímetro da Via Mangue que dispõem de infraestrutura bastante favorável, enquanto que são observadas áreas pobres, inclusive com palafitas, e de duas Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS Pina/Encanta Moça e ZEIS Ilha do Destino'.
> O referido documento identifica "cinco modos de ocupação distintos, sempre associados a uma tipologia construtiva característica": (i) Palafitas; (ii) Área residencial de baixa renda; (iii) Área residencial verticalizada; (iv) Área de alta renda e (v) Área de comércio e serviços.

> As modalidades de ocupação mencionadas configuram, muitas vezes, os enormes contrastes sociais, decorrentes das desigualdades de renda, que se refletem na paisagem dos bairros que deverão abrigar a avenida planejada.

O seguinte quadro (integrante do programa de preparação e apoio ao reassentamento) apresenta as comunidades, observadas as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social - que integram, as quais serão diretamente atingidas pelo projeto, devendo ser reassentadas.

Quadro 6 – Distribuição das ZEIS e Comunidades por bairro da Área Diretamente Afetada – ADA e entorno

<table>
<tr><th>Bairro de Brasília Teimosa</th><th>Bairro do Pina</th><th>Bairro de Boa Viagem</th></tr>
<tr><td>ZEIS Brasília Teimosa: Brasília Teimosa</td><td>ZEIS Pina/Encanta Moça: Areinha, Beira Rio/Joca, Bode, Encanta Moça</td><td>ZEIS Borborema: Borborema</td></tr>
<tr><td>ZEIS Ilha de Deus: Ilha de Deus</td><td rowspan="3">Comunidades situadas em outras Áreas Pobres do bairro:
Bacardi, Invasão da Ponte, Pantanal, Pantanal II, Xuxa.</td><td>ZEIS Entra Apulso: Entra Apulso</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ZEIS Ilha do Destino: Paraíso.</td><td>ZEIS Ilha do Destino: Ilha do Destino, Paraíso</td></tr>
<tr><td>Comunidades situadas em outras Áreas Pobres do bairro:
Av. Sul, Beira Rio (Antiga Joca), Deus nos Acuda, Ilha do Destino II, Padre Giordano, Pantanal, Pantanal II, Rio Azul, Rua da Linha, Tijolos, Xuxa.</td></tr>
</table>

Programa de Preparação e Apoio ao Reassentamento – anexo ao Licenciamento Ambiental
Fonte: CPRH

A página 14 do processo de licenciamento assevera “merece registro que o traçado do projeto atravessa cinco comunidades de baixa renda, residentes em palafitas, cuja população já foi cadastrada e será reassentada em três habitacionais que não fazem parte desse projeto. São elas: Xuxa, Paraíso (Deus nos Acuda), Pantanal, Jardim Beira Rio e Beira Rio”.

Como se pode perceber, a “alternativa locacional” da via mangue apenas ingressa em comunidades carentes, não atingindo nenhuma moradia ou comércio de renda média e alta.

O programa de preparação e apoio ao reassentamento aponta a atuação nestas comunidades como impacto socioeconômico e afirma:

> No tocante aos impactos socioeconômicos, sobressai a necessidade de relocar habitações - predominantemente caracterizadas como de baixa renda - situadas às margens da bacia do Pina, em cinco localidades, conforme previsto no traçado da obra:
> a. Área às margens da bacia do Pina, em uma pequena faixa de terra entre o terreno da fábrica da Bacardi e a ponte Governador Paulo Guerra, com acesso pela rua República do Líbano;
> b. Localidade denominada Jardim Beira Rio situada no âmbito da ZEIS Pina;

> c. Final da Rua Henrique Capitulino, às margens do rio Pina, onde mais da metade das edificações inseridas na área atingida corresponde a construções irregulares em áreas de risco (sujeita a inundação) ou em locais que seriam ocupados por ruras e praças, no perímetro da ZEIS Ilha do Destino;
> d. Entre os lotes da Rua Amaro Albino Pimentel e o rio Pina. Cerca de *73%* das habitações a serem retiradas estão também, como na área anterior, dentro da ZEIS Ilha do Destino;
> e. Extremidade do canal de Setúbal, entre as ruas Maria Carolina e Padre Bernardino Pessoa e o rio Jordão.

Resta evidenciado que os impactos negativos do reassentamento serão sentidos apenas pela população de baixa renda, ou seja, aqueles que "atrapalham" as condições sociais desejadas para aquela área da cidade.

O parecer do analista da CPRH, Aurélio Leandro Pires de Carvalho, constante do processo de licenciamento, oferece análise quanto ao referido programa de reassentamento:

> De acordo com o Programa de Preparação e Apoio ao Reassentamento:
> • Na página 9, segundo parágrafo, "logos após o término das obras planejadas relativas à primeira etapa, foi iniciada a construção 352 apartamentos, visando o remanejamento de uma parcela (cerca de 1/3 do total ser reassentado) das famílias residentes em áreas por onde passará a avenida. Os referidos imóveis compõem o habitacional 3, localizado no Bairro da Imbiribeira, próximo ao Shopping Center Recife."
> Na página 9, "informações divulgadas pela prefeitura afirmam que: no total serão erguidos três Conjuntos Habitacionais, com valor total de R$ 46,93 milhões."
> • Na página 14, o texto cita: "famílias/pessoas com dois cadastros (ex: um referente à moradia ao local de comércio ou uma garagem, etc.) também nesses casos, uma equipe de reassentamento buscou, através do diálogo com as pessoas envolvidas, sob o argumento do caráter social do plano de reassentamento a impossibilidade de uma mesma pessoa ser duplamente beneficiada."
> • Na página 45, item 2, o texto cita: "indenização monetária, - quando a família for proprietária/possuidora de dois imóveis na comunidade (por exemplo: um imóvel residencial e outro ocupado com alguma atividade produtiva, ou como depósito, garagem,etc.)"
> • Na página 53, item 4.2.3.3, cita: "a terceira fase do plano de reassentamento deverá ser realizada nos seis meses após o remanejamento, correspondendo ao acompanhamento das famílias reassentadas em sua adaptação aos novos locais de moradia."

Outra observação também é bastante propícia, vez que trata da questão do sustento destas famílias e do fato delas serem impedidas de acessar a área:

> O projeto apresentado cita que será construído um muro de contenção e um gradil de segurança no entorno do empreendimento. Com base nesta informação conclui-se que vai haver um isolamento da população que tira o seu sustento do ecossistema manguezal, forçando-os a migrar para áreas distantes das suas residências, dificultando a subsistência destas pessoas.
> O obstáculo criado pela rodovia impedirá que a população tenha acesso à área do referido ecossistema, e forçará a mesma a ir à Bacia Pina como alternativa de subsistência, criando assim, uma dificuldade no que se refere à questão da distância e na concentração de pescadores e coletores na

referida Bacia.

Com a construção deste muro, qual a visibilidade que se passaria a ter do Parque dos Manguezais? Ademais, se a Via Mangue é uma via expressa, que não contará com semáforos, não sendo prevista travessias a pé visto que não existirá transporte coletivo (inexistindo paradas de embarque/desembarque), resta evidenciado que este muro serve apenas para separar a população removida do seu local de origem, serve para manter "limpo" o local.

Neste ínterim cabe considerar a quebra da identidade cultural ambiental que será promovida pelo reassentamento. Sobre identidade cultural ambiental cabe expor que:

> A identidade com o território promove a interação entre um grupo de pessoas com ideias e pensamentos comuns, fortalecendo a memória coletiva, sendo esta formada por um conjunto de referências históricas comuns. Também contribuem para a formação da identidade coletiva, as lembranças contidas na memória individual. A memória coletiva gera o sentimento de pertencimento, motivando a identidade com o território (MORELLI e SUERTEGARAY, 2009).

A questão da identidade cultural dos moradores atrelados ao mangue foi analisada por Santos (2009), que, através da realização de entrevistas com pessoas da comunidade Bacardi, asseverou:

> A relação existente entre os moradores da comunidade com o meio é bem dinâmica. A grande maioria deles desenvolveu muito bem a técnica da pescaria e coleta de mariscos próprios do mangue, sendo muitas vezes o único meio de subsistência da família. Eles pescam e coletam com sua baitêras (pequenas embarcações utilizadas para pescaria), consomem parte da pescaria e a outra parte será vendida em Mercados Municipais ou destinada para a revenda. Todo o cotidiano das palafitas está intrinsecamente ligados ao mangue, ao trabalho artesanal da coleta do sururu (moluscos utilizados na culinária de frutos do mar), ao lazer das crianças que se divertem nas águas lamacentas do rio. Esse espaço tão segregado e excluído acaba por ter "identidades dinâmicas" e "comunidades humanas específicas". Para Hall, "todas as identidades estão localizadas no tempo e no espaço simbólico. Elas têm aquilo que Edward Saïd chama de suas 'geografias imaginárias': suas 'paisagens' características, seu senso de 'lugar', de casa/lar, bem como suas localizações no tempo – nas tradições inventadas (...)". Tal afirmação adequa-se perfeitamente na conjuntura "espaço social" da Comunidade Bacardi, uma vez que, moradias de madeiras suspensas na lama são sentidas como 'casa/lar' e as técnicas de lidar com todas as dificuldades são tidas como 'tradições inventadas'.

É fato, e não se nega, que as condições de moradia destas comunidades são extremamente precárias e que, ao menos em um primeiro olhar, as novas moradias, seriam de melhor condição, dando acesso a itens mínimos, como água encanada e esgoto. O RIMA verificou tal situação, tendo concluído que "apesar da baixa

qualidade de moradia nas áreas sujeitas ao remanejamento populacional, alguns moradores contatados durante a visita de campo afirmaram ser a relocação – mesmo em melhores condições – algo indesejado, por implicar mudanças em um cotidiano de vida ao qual já se acostumaram".

Assim, a remoção desta população, a despreocupação com o seu modo de sustento e a ausência de um acompanhamento contínuo impede que haja uma verdadeira melhora na condição de vida destas pessoas.

> Com a pouca informação tida pelos moradores das palafitas acerca do Projeto Via Mangue, a única certeza que eles alegam ter é a de que um dia terão que ser realocados daquela área. Não se pode negar a importância na qualidade de vida que essa ação ocasionaria, porém, a falta de planejamento trará conseqüências ainda mais danosas para tais famílias.
> A dependência dos moradores das palafitas pelas áreas do mangue é tão forte, que moradores que sofreram realocação a partir de outros projetos institucionais acabam retornando para o aluguel ou mesmo construção de novas palafitas. A moradia distanciada do mangue os bane de exercer atividades que se tornaram especialistas, por isso, reafirma-se a importância de não só realocar essas famílias para que as mesmas possam usufruir dos serviços urbanos e sim que haja um planejamento que as incluam no mercado de trabalho, ou mesmo que possam ter a opção de continuar como pescadores; fornecendo-lhes oportunidades para de fato exercer a cidadania (SANTOS, 2009).

Tal questão não foi ignorada pelo analista da CPRH, que no parecer técnico já referido anteriormente, conclui sobre o projeto:

> No que se refere às indenizações para as pessoas que possuem uma residência e um comércio de onde tiram a sua subsistência, as mesmas devem ter não apenas o recebimento do dinheiro, mas também, apoio técnico e consultoria, no sentido de encontrar um ponto comercial adequado ao seu tipo de comércio e assim, garantir sua readaptação.
> No que diz respeito ao acompanhamento citado na página 53, esse deve ser feito periodicamente até que seja observada uma boa adaptação e ordem social.
> O Programa de Reassentamento de População não propõe solução para a questão da renda das famílias que vivem da pesca e da coleta de crustáceos e daqueles que viviam de pequenos pontos de comércio na área do empreendimento, portanto, deve ser elaborado um projeto que tenha uma ação imediata e efetiva e garanta renda para essas famílias.

Josué de Castro (1948), já falava do manguezal como um espaço para os excluídos sociais, conforme se vê:

> (...) assim vai o Recife crescendo com uma grande população marginal que vegeta nos seus mangues em habitações miseráveis do tipo dos mocambos. É que o Recife — a cidade dos rios, das pontes e das antigas residências palacianas, é também a cidade dos mocambos — das choças, dos casebres de barro batido a sopapo com telhados de capim, de palha e de folha-de-flandres. (CASTRO, 1948).

O RIMA aponta entre os impactos negativos, no que concerne à desapropriação, o seguinte:

> Do ponto de vista populacional, ocorrerá um reassentamento compulsório de populações, cujo **impacto será negativo** sobre a dinâmica populacional, pois quase sempre ocasiona um difícil processo de reorganização da vida das pessoas deslocadas. Ainda para a população atingida deverá ocorrer a suspensão temporária das atividades desenvolvidas no local de residência ou nas proximidades, em especial na etapa dos traslados e na fase de adaptação ao novo local de moradia, sendo esse também um **impacto negativo**.
> Por outro lado, considerando as precárias condições da maioria das habitações a serem retiradas da área, é possível oferecer condições mais dignas de moradia – compensação do impacto - em outro local, a despeito das possíveis perdas no tocante às redes sociais consolidadas no local de origem.

Santos (2009) como fruto de suas entrevistas afirma que "muitos dos moradores afirmam negação pela idéia do afastamento do mangue, por se sentirem e se orgulharem de ser um profissional do mangue". Esta identidade também foi percebida por Josué de Castro (2003):

> (...) mangues do Recife, fervilhando de caranguejos e povoada de seres humanos feitos de carne de caranguejo, pensando e sentindo como caranguejos. Seres anfíbios – habitantes da terra e da água, meio homens e meio bichos. Alimentados na infância com caldo de caranguejo: este leite de lama. Seres humanos que se faziam assim irmãos de leite dos caranguejos. Que aprendiam a engatinhar e a andar com os caranguejos da lama e que depois de terem bebido na infância esse leite de lama, de se terem enlambuzado com caldo grosso da lama dos mangues, de se terem impregnado dos eu cheiro de terra podre e de maresia, nunca mais se podiam libertar desta crosta de lama que os tornava tão parecidos com os caranguejos, seus irmãos, com as suas duras carapaças também enlambuzadas de lama (CASTRO, 2003).

O RIMA aponta entre os impactos negativos, no que concerne ao reassentamento, o seguinte:

> os estudos sobre reassentamento involuntário de populações apontam um conjunto de impactos - negativos e positivos - recorrentes em situações desse tipo, tais como os descritos a seguir.
> Como fator agravante das condições de vulnerabilidade de parcela significativa dos atingidos pela Via Mangue, há que se mencionar a fragilidade da organização social nas comunidades mais pobres, onde as redes sociais mostram-se menos consistentes. Nesse sentido, causa preocupação a adaptação no novo local de moradia, quando o próprio modelo de moradia requer formas de sociabilidade distintas das que hoje predominam. Cabe mencionar que, em experiências recentes realizadas pela PCR, envolvendo populações de outros locais, vêm acontecendo problemas de convivência, em especial no que se refere à gestão de condomínio.
> A internalização de novos comportamentos constitui, portanto, uma etapa essencial no processo de adaptação aos locais de reassentamento, devendo estar prevista no Plano de Reassentamento a ser implementado.

Surpreendentemente o termo de compromisso assinado junto o Ministério Público do estado não trata da população a ser remanejada, cuidando exclusivamente dos impactos referentes a vegetação.

É bastante evidente que um dos principais conflitos em torno do ecossistema manguezal, em especial o da bacia do Pina, é o que gravita em torno do uso e ocupação do solo, existe claro contraste entre as atividades exercidas neste local e a legislação de proteção do mesmo.

Santos (2009) propõe esta discussão:

> Atrelado ao Projeto Via mangue está a construção de suntuosos prédios que serão erguidos onde antes se localizou a fábrica de bebidas alcoólicas da Bacardi, nome que acabou sendo usado como ponto de referência para nomear a comunidade de palafitas. Atualmente tal área é de posse da empresa Moura Dubeux, logo nota-se que "trata-se de um território fortemente segregado por um mercado imobiliário e de terras altamente restrito e especulativo, por investimentos públicos que sempre foram aplicados de forma concentrada e socialmente regressiva". (...) O Projeto Via Mangue está atrelado a interesses imobiliários que se tornam cada vez mais crescentes com o turismo e o adensamento da população em bairros/áreas de amenidades físicas.

A problemática ambiental tem relação direta com os aspectos sócio-espaciais, em razão das premissas que derivam do conceito ultrapassado de território que embasam as diretrizes da propriedade privada, da degradação da natureza e do uso indiscriminado e insustentável dos recursos naturais em prol do lucro (PORTO-GONÇALVES, 2006).

O RIMA conclui afirmando:

> Assim, considerando as dificuldades inerentes a processos de reassentamento de populações e, em particular, o quadro de pobreza em que se insere a população atingida pelo projeto Via Mangue, conclui-se que, de modo geral, o **remanejamento constitui um impacto negativo de alta magnitude**.
> Trata-se, paradoxalmente, de ação portadora de vantagens, em particular, para a população que atualmente reside em imóveis de extrema precariedade. O reassentamento representa, nesse caso, um ganho patrimonial – impacto positivo – que, entretanto, só deverá adquirir sua verdadeira expressão após a fase de transição, entre o traslado compulsório e a adaptação nos novos locais de moradia.

Com isto, pode-se perceber que a população que sempre foi relegada e excluída aos mangues, agora, segue sendo excluída, porém, dos mangues, espaço ao qual esteve historicamente ligada. Ao que parece, no conflito entre população carente e trânsito para aqueles que detem a possibilidade de transporte privado, venceu o poder do capital, visto que apenas a população carente será destituída do direito e se manter no espaço ao qual sempre esteve vinculada e ao qual se identifica.

Ao final, lembrando que uma das exigências legais do RIMA é a de que a equipe que lhe elabora se posicione quanto ao projeto, conclui expondo que :

> Observou-se que, de uma maneira geral, os impactos ambientais nos meios físico e biológico são negativos na fase de implantação, mas que praticamente desaparecem quando a via entrar em operação. Por outro lado, as ações na atividade econômica resultam em impacto predominantemente positivo durante a implantação da Via Mangue, principalmente por gerar emprego. Durante a operação, a maioria dos impactos no meio antrópico é positivo.
> A supressão de vegetação ocorrida em virtude de diversas ações impactantes pode ser compensada com novo plantio de mesma espécie, na proporção mínima de duas novas árvores para uma que venha a ser suprimida.
> (...)
> No que concerne aos impactos negativos no meio ambiente, pôde-se constatar, como mais relevantes, a supressão de vegetação de mangue, o aterro de áreas do estuário e a necessidade de deslocamento populacional.
> O projeto que foi apresentado à equipe multidisciplinar para análise neste EIA ainda se encontra em nível preliminar, faltando-lhe detalhes que seriam indispensáveis para que a equipe pudesse fazer uma previsão mais acurada dos impactos.
> Mesmo com esses pontos positivos, é inquestionável que a construção e o funcionamento de um empreendimento viário dessa dimensão trazem impactos adversos ao meio ambiente, devendo-se então analisar a magnitude desses impactos, a fim de se concluir se o empreendimento é ambientalmente viável ou não.
> (...)
> Portanto, o PROGNÓSTICO mais favorável para a área é aquele COM A IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO, desde que o mesmo se instale e opere de forma sustentável, e segundo as recomendações constantes deste estudo.

Percebe-se diante das conclusões apresentadas no estudo que, ao menos formalmente, o projeto foi entendido como “ambientalmente adequado”.

Ao fim, uma breve consideração acerca da audiência pública, que dentro do processo de licenciamento cumpre a determinação constitucional de participação popular. Sabe-se que esta foi realizada em 30/09/2009, conforme consta notícia no processo de licenciamento (página 50). Contudo, a ata da audiência não integra os autos do processo de licenciamento. Há informação de que está em um outro setor da CPRH e embora tendo-se solicitado cópia, como do restante do processo, até a presente data, apesar de inúmeros contatos, não houve a disponibilização. Assim, não se pode averiguar se as questões e solicitações populares foram respondidas no RIMA e se foram atendidas no processo de licenciamento.

Um grupo de alunos de Engenharia Florestal, cursando a disciplina Política e Legislação Florestal, sob a orientação da Professora Isabelle Meunier participou da audiência pública, tendo enviado ao órgão público estes, entre outros questionamentos:

> 1- A promoção do esgotamento sanitário das comunidades vizinhas, assim como a compensação das áreas de preservação permanentes afetadas (manguezais) e a implantação do Parque dos Manguezais <u>não são, na</u>

> verdade, medidas compensatórias, pois são obrigações do Poder Público. A realocação das famílias que moram em ocupações irregulares, por sua vez, devia integrar as políticas sociais do governo municipal. Quais são, realmente, as medidas mitigadoras e compensatórias? Será que não se está confundindo obrigações do Poder Público com impactos positivos da Via Mangue?
> 2- O que se entende como compensação do mangue na proporção 2:1? Onde estariam os 20ha de manguezais a serem recuperados? E como seria feita essa compensação? Espera-se que não se esteja cogitando a hipótese de plantar mudas de mangues no próprio Parque dos Manguezais ou às margens rios, já que essa prática é inócua e demagógica, haja vista a intensa regeneração natural das espécies do mangue, desde que garantidas as condições necessárias ao seu estabelecimento. Onde e como se pretende recuperar os mangues (com programas de despoluição, proteção à dinâmica das águas e proteção contra usos indevidos)? Qual a forma de operacionalizar essa compensação?
> 3 – A recuperação dos 20ha de mangue compensariam o corte de 10ha de mangue. Mas os demais impactos de implantação (mobilização de materiais, aumento do fluxo de veículos, canteiros de construção, alterações na paisagem, etc) não parecem compensados, muito menos o esperado aumento da densidade construtiva e demográfica. Boa Viagem é um bairro sem áreas verdes e com precária arborização viária. Por que não se aproveita para estabelecer espaços livres e implantar áreas verdes com elevada cobertura arbórea, buscando equilibrar inclusive, as emissões de carbono e o aumento da temperatura causada pela impermeabilização excessiva? A desapropriação de terrenos não construídos ou de áreas com ocupação precária permitiria a implantação desse tipo de praças ou parques de vizinhança, humanizando o bairro e melhorando a qualidade de vida. (http://viamanguenao.wordpress.com/category/destruindo-o-mangue/).

No resumo do processo de licenciamento existe notícia de que houve resposta a estes questionamentos, contudo não estão acessíveis no processo.

Lembra-se que este documento deveria estar disponível, vez que integra o processo de licenciamento, devendo, ao menos cópia da ata, constar entre os anexos ao processo. Ao que parece, a participação popular, que recebeu tanto destaque junto a Constituição, não mereceu a mesma importância neste processo de licenciamento, não constando sequer ata com seu registro.

Propõe Theodoro (2005) que a gestão ambiental compreende instrumentos que visam monitorar as ações do Estado e de todos os agentes que atuam no meio ambiente, salientando que nesse processo ocorre uma busca por valores e saberes que vem sendo negados. Deste modo, a educação para a gestão ambiental deve criar condições para promoção e preservação de valores pautados numa ecoética e no desenvolvimento sustentável.

A mencionada educação para a gestão ambiental deve ser exigida como forma de apropriação da coletividade aos seus direitos. Os órgãos públicos, na gestão administrativa-ambiental, tem deveres a cumprir. A participação da coletividade é imposição constitucional, não cabendo, de forma isolada aos órgãos

ambientais a definição do que seja “ambientalmente adequado”. Esta definição passa pela discussão democrática na criação das políticas públicas, a qual se segue junto aos órgãos administrativos no cumprimento do seu mister ambiental.

Com isto, passa-se às considerações finais, a fim de verificar se o cumprimento formal das condições legais e administrativas demonstradas pelo RIMA e pelo processo de licenciamento junto ao órgão ambiental do estado, efetivamente implementam a *mens legis*, conforme esposada na Constituição Federal e nas Políticas Públicas Ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que se pode averiguar no desenvolvimento da presente pesquisa, a atuação humana no espaço, muito especialmente no espaço urbano, importa em transformações a este espaço, transformações estas que alteram as características locais e desencadeiam variações capazes até mesmo de extinguir determinados ecossistemas.

É fato que a presença humana no ambiente importa em alterações deste, até mesmo pela dinâmica das relações homem-natureza, as quais, historicamente, tem sido marcadas pela apropriação humana aos recursos ambientais, sem respeito aos limites de suporte ou a capacidade de resiliência dos ecossistemas.

A ação humana, calcada pela incessante busca por acumulação do capital, entendido em suas mais diversas manifestações, impôs a uma parte da sociedade a marginalidade (aqui no sentido de estar à margem). Aqueles que não contribuem para a ampliação do capital, que estão fora dos padrões de consumo, são relegados à ocupação dos espaços marginais.

O manguezal, ao longo dos tempos, foi considerado um espaço de pouca utilidade, e acabou servindo como depósito de lixo, à ocupação de população de baixa renda, ou sendo aterrado, quando em área de interesse.

Contudo, o desenvolvimento de pesquisas tem mostrado que o ecossistema manguezal é extremamente rico, servindo a diversas finalidades biológicas, geológicas e, mais recentemente, tendo reconhecido seu caráter cultural, em virtude da identidade que se formou nas comunidades que estão tradicionalmente ligadas a este ecossistema.

Diante disto, o sistema jurídico tratou de envidar esforços no sentido de conferir proteção a este ecossistema, para garantir suas qualidades naturais e

impedir o uso indistinto que, certamente, leva ao seu desaparecimento.

Assim, de forma ampla, as áreas de mangue, no Brasil, são consideradas áreas de preservação permanente, devendo, pelo simples efeito da lei, ter sua estrutura e funções protegidas em função do relevante papel que desempenham.

O presente estudo observou o manguezal da Bacia do Pina – Recife/PE, hoje denominado Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro, o qual, além de ser uma área de preservação permanente, é também, por força de lei, uma Unidade de Conservação do tipo proteção integral, as quais, como visto, possuem utilização bastante restrita.

Este manguezal foi escolhido por sua importância para a cidade e pelas inúmeras pressões que sofre, derivadas da proximidade humana. É o maior mangue urbano do Brasil, albergando inúmeras espécies animais, e encontra-se em uma área em que a exploração imobiliária e a ocupação histórica por comunidades de baixa renda se chocam diante da necessidade de ampliação de domínio sobre o território.

A partir da implantação do projeto do sistema viário via mangue este manguezal passará a ser cortado em algumas áreas e delineado em outras, por uma via, para a qual se prevê alta quantidade de tráfego por veículos de uso particular.

O sistema jurídico brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a conferir tratamento sistêmico ao ambiente, diversamente das leis anteriores que, de modo geral, tratavam o meio ambiente pelo viés da infra-estrutura, ou seja, para regular apenas o como fazer com que ele atenda às necessidades de expansão e apropriação humanas, garantindo propriedade, direito de uso, etc.

A constituição, embora – sabiamente – não tenha negado o caráter intrínseco da necessidade que a humanidade possui de utilização dos recursos ambientais, propõe que esta utilização se dê de uma forma sustentável, garantindo a manutenção das qualidades ambientais para as presentes e futuras gerações em observância ao princípio do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido há que se reformular o padrão secular de relacionamento humano com a natureza, o qual se fixou em parâmetros de apropriação irrestrita, considerando a natureza como um recurso disponível e ilimitado. Um novo paradigma, que realinhe esta relação se tornou impositivo a partir da percepção de que a natureza possui limites ao atendimento das necessidades humanas e de que a própria manutenção da vida humana depende de que a natureza mantenha-se em

condições de equilíbrio e higidez.

Assim, a constituição determinou que a ordem econômica tenha por limite a defesa da qualidade ambiental, não havendo que se falar em conflito entre ordem econômica e proteção ambiental, visto que aquela serve a proteção desta, de acordo com os ditames constitucionais. Desta feita, apesar do país reger-se por um sistema capitalista, este possui limites, entre eles a manutenção da qualidade ambiental.

A partir disto, políticas públicas foram definidas no sentido de afirmar o conteúdo constitucional e de implementá-lo na sociedade, a exemplo da política nacional de meio ambiente e da recente política de mobilidade urbana. Tais políticas previram instrumentos, como o licenciamento ambiental e as avaliações de impacto, os quais deveriam lhes trazer efetividade, ou seja, ser capazes de atender aos planos de governo que levam ao desenvolvimento da sociedade atrelado aos limites ambientais.

Contudo, a concretude dos fatos tem demonstrado que a defesa preconizada no texto constitucional nem sempre garante a manutenção do equilíbrio ambiental, que tem cedido, reiteradas vezes, às investidas do poder econômico, que se impõe à sociedade.

Para a implantação do sistema viário Via Mangue, o poder público autorizou a supressão de vegetação de mangue, o que, segundo a legislação de referência há época da autorização, somente seria possível em caso de utilidade pública. Evidenciou-se que a legislação estadual não motivou esta decisão, não restando clara a efetiva utilidade pública na supressão de vegetação de APP em uma Unidade de Conservação do tipo proteção integral.

O fato de se realizar uma obra de infra-estrutura, por si só, salvo melhor juízo, não pode ser considerado, por via de presunção, uma utilidade pública. Este é um conceito que se retira do proveito coletivo. Cabe a reflexão acerca de a que público é útil a supressão da vegetação do manguezal do Parque José de Castro.

Como exposto no RIMA este sistema viário visa melhorar o trânsito dos bairros de Boa Viagem e do Pina, que sabidamente está saturado. Ainda segundo este documento, não fazer a via importa em caos de trânsito, fuga de investimentos, elevação dos níveis de poluição e degradação ambiental, perda do potencial turístico e perda de tempo no percurso dos transportes públicos e privados.

É fato que a condição do trânsito é limítrofe e que o poder público necessita intervir para que a mobilidade seja possível. É fato que se perde tempo (e dinheiro)

nos deslocamentos, que se tornam intermináveis pelos congestionamentos.

Contudo, há que se questionar a razão pela qual certas áreas da cidade são mais caóticas. Ao que parece há muita resistência no redirecionamento de investimentos. Ou seja, certas áreas são consideradas nobres, e para elas convergem todos os serviços, investimentos e, via de consequência, as pessoas que podem acessar tais serviços e investimentos (além daquelas outras pessoas que servem às primeiras). Este é o caso da área em análise. Os bairros de Boa Viagem e, mais recentemente, do Pina, agregam o capital.

Assim, as alternativas locacionais para a implantação o sistema viário estão todas centradas nesta área, e tangenciando apenas áreas ocupadas por população de baixa renda, quando, talvez, se pudesse direcionar os investimentos para a melhor urbanização de outras áreas, as quais possuem mais espaços e não estão saturadas.

Ao que parece, saturação do trânsito espelha a concentração de investimentos nesta área, assim, para que o capital não sofra o impacto de uma mudança locacional, fixa-se como a melhor alternativa aquela que impacta o ecossistema manguezal e a população de baixa renda, excluída do processo de consumo e, portanto, desimportante ao poder econômico.

Crê-se que esta é a questão de fundo, enquanto os investimentos forem feitos apenas em algumas áreas, pela comodidade do capital, o ambiente acabará cedendo à necessidade de ampliação dos espaços de atividades humanas.

Assim, se outras áreas fossem definidas para receber investimentos e se aplicasse ao desenvolvimento destas áreas as cifras providenciadas para o projeto via mangue, certamente, a concentração nestes bairros, se não fosse reduzida, ao menos não se ampliaria na medida prevista. Talvez esta fosse a melhor alternativa locacional, a que, de fato, melhor atenderia a coletividade.

Ao que parece, a supressão do manguezal e a conseqüente retirada da população de baixa renda desta área nobre da cidade, atende mais a interesses econômicos que a verdadeira utilidade pública (aquela que atende a coletividade). Pode-se claramente perceber que alguns foram atendidos por esta medida (aqueles que dispõem do capital), enquanto outros foram atingidos por ela (ambiente e população de baixa renda).

Definir e encontrar os meios para fazer cumprir os verdadeiros interesses coletivos é papel das políticas públicas. A Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei

de Política Urbana, a Política Nacional de Educação Ambiental, a Política de Mobilidade Urbana, o Código Florestal, além de leis do estado e do município, em especial o plano diretor e o código de meio ambiente, formam um arcabouço que lida com as questões ambientais e urbanas.

Estas normas, observando a constituição, traduzem políticas públicas ambientais, as quais, entre outras finalidades, também se aplicam a proteção do ecossistema manguezal inserindo-o no contexto urbano, compatibilizando a proteção deste ecossistema com o desenvolvimento sócio-econômico da população. Tratam de conceitos, instrumentos, estrutura institucional e papel do poder público e da coletividade na definição, implantação e avaliação destas políticas, na efetivação do seu objeto maior que é a proteção ambiental, como direito fundamental.

O processo de democratização da coletividade é condição para que as políticas públicas cumpram seu papel. A PNMA, ecoando a determinação constitucional, define a publicidade dos atos administrativos, permitindo acesso aos processos de licenciamento ambiental.

Todavia, tal acesso que parece simples na leitura da legislação é bastante turbulento na prática, ao menos esta foi a experiência vivenciada junto à CPRH.

A primeira dificuldade foi na identificação do licenciamento. O órgão público não possui um sistema simples de pesquisa, de modo que para ter acesso ao processo é preciso ter o número de registro ou o nome pelo qual foi registrado. O número de registro é fornecido diretamente a quem solicitou a licença e o processo é registrado em nome da pessoa que solicitou a licença e não no nome do empreendimento. Além de ser recorrente a pergunta acerca do “legítimo interesse”, para que as informações fossem verificadas.

Desta forma, conhecer o nome do empreendimento não é suficiente para ter acesso ao processo de licenciamento, sendo preciso saber o nome/CPF da pessoa (física ou jurídica) que requereu a licença. Este sistema torna restrito o acesso aos processos, pois como se vai saber que é o funcionário da empresa que solicitou a licença? Ainda que o processo houvesse sido registrado em nome da Empresa de Urbanização do Recife e não em nome de sua funcionária, quantos processos desta empresa existem junto a CPRH?

Enfim, somente se conseguiu acesso ao processo através de um funcionário conhecido da CPRH, que buscou internamente o número e segundo relato do mesmo, até para ele “não foi fácil”.

Assim, com o número do processo se conseguiu fazer cópia da documentação. Todavia, a cópia precisa ser feita no órgão, que apenas conta com fotocópia em preto e branco. Considerando que os mapas mostram as áreas de supressão de vegetação e de remoção de população através de cores do traçado, as cópias não permitem uma análise mais apurada, visto que a identificação fica prejudicada.

O requerimento (em anexo) solicita acesso a toda a documentação referente a Via Mangue, em especial ao processo nº 412/2011, exatamente para o caso de existirem outros documentos fora deste processo. Como visto este foi o caso da ata de audiência pública, da qual não consta cópia do processo e do que até a presente data, não se teve acesso.

Com isto pode-se concluir que a publicidade determinada resta prejudicada, visto que o acesso ao licenciamento é bastante dificultado junto ao órgão público.

O mesmo se pode concluir acerca da participação popular. Não há registro desta no processo de licenciamento. O RIMA não apresenta a participação popular no diagnóstico apresentado, apenas demonstra a remoção da população como um impacto negativo, mas que se compensa com o fato de uma estrutura melhor nas novas acomodações. Como já tratado, sem um acompanhamento adequado a estas comunidades removidas, as novas moradias acabam sendo um fardo e não um benefício, pois as pessoas não sabem viver em condomínios, desconhecem as regras deste tipo de moradia, além de ficarem distantes do seu ambiente de sustento.

Também nada há que indique que as conclusões da audiência pública foram consideradas nas condicionantes do licenciamento. As eventuais respostas aos questionamentos feitos na audiência pública não foram anexadas ao processo. Enfim, pode-se concluir que a participação popular no processo, se existente, foi mínima.

A política de mobilidade urbana e o diagnóstico feito pela prefeitura quando da elaboração do plano diretor, apontam que o transporte coletivo é medida imperativa, devendo este ser incentivado pelo poder público. Contudo, a Via Mangue será utilizada apenas por transporte privado, ou seja, na contramão da mobilidade. O RIMA não apresenta uma projeção clara da quantidade de veículos que circularão na via, nem formas para mitigar as emissões de gases decorrentes desta circulação, emissões que estão em contato direto com uma Unidade de Conservação do tipo

proteção integral.

Como visto a PNMA traz instrumentos para garantir sua efetivação. Para este projeto, o uso formal dos instrumentos foi cumprido. O licenciamento ambiental existe, cumpriu todas as etapas previstas, tendo sido realizado junto ao órgão competente. Foi dada publicidade ao RIMA, que se encontra na internet. Ao final RIMA se posicionou pela aprovação o projeto por entender que é ambientalmente adequado, tendo sido deferidas as licenças prévia e de instalação.

Contudo, como se sabe, dar cumprimento formal não significa apresentar o resultado efetivo que se pretendia quando da criação da política que se efetiva pelo uso do instrumento.

As políticas ambientais servem a garantir que a coletividade tenha acesso a um ambiente sadio e equilibrado, direito fundamental previsto na Constituição. Para que isto aconteça, é necessário que os impactos das atividades humanas sejam tratados também de modo sistêmico e isto não se verificou no licenciamento em cotejo.

Foram apresentados neste estudo dois instrumentos, quais sejam: a avaliação ambiental estratégica e o estudo de impacto de vizinhança, dos quais não se tem notícia para este empreendimento.

A avaliação ambiental estratégica que, como visto, proporciona um olhar amplificado sobre a *urbe*, permitindo que as políticas públicas, os planos e programas de governo percebam o ambiente de modo holístico, nas suas múltiplas inter-relações. O uso deste instrumento permitiria uma desconcentração dos investimentos na cidade, permitindo o estabelecimento de outros espaços para as atividades humanas, ampliando a rede de serviços necessários à coletividade e garantindo a proteção daqueles espaços que, por suas características ecológicas, necessitam de um afastamento das atividades humanas, como é o caso dos manguezais.

No mesmo sentido o estudo de impacto de vizinhança. A legislação não obriga a realização deste estudo para implantação de sistemas viários, contudo, caso este fosse realizado, dentro de um procedimento maior, integrado com a AAE, se perceberia que a Via Mangue não é o único empreendimento a pressionar o manguezal da Bacia do Pina, outros dois empreendimentos, um em cada ponta da via também pressionam este manguezal, quais sejam o Condomínio Le Parc e o Shopping RioMar, os quais ficam, convenientemente, ligados pela Via Mangue.

O impacto sinergético destes três empreendimentos foi desconsiderado pelo poder público. O tratamento sistêmico que a Constituição determina ao meio ambiente também se apõe as obras e atividades desenvolvidas e não apenas às leis.

Pode-se concluir que, formalmente, os instrumentos que prevem a efetivação das políticas públicas foram cumpridos (licenciamento e estudo de impacto ambiental), contudo, materialmente, não se percebe este cumprimento, visto que a proteção que se pretende dar ao ambiente e a garantia à coletividade de acesso (presente e futuro) a um ambiente de qualidade cedem diante da pressão da expansão imobiliária, diante do avanço do capital.

Resta claro que os efeitos sinérgicos decorrentes da pressão destes três empreendimentos não foram, sequer de longe, considerados no licenciamento da Via Mangue. O adensamento populacional decorrente destes empreendimentos tampouco. A compensação ambiental proposta, até o momento, não restou comprovada e as dúvidas levantadas pelos questionamentos à audiência pública não se quedaram respondidas no licenciamento.

Ao que parece, a proteção que deveria ser dada a uma unidade de conservação, que também é uma APP, restou prejudicada no caso do Parque Natural Municipal dos Manguezais, sendo cumpridos apenas os requisitos de forma para garantir a legalidade do processo. A legalidade só é efetivamente atingida quando materialmente alcançada, assim, quando a legalidade é apenas aparente, visto que garantidas as formalidades, mas não alcançada a essência do que se pretendia com a medida, deve-se perquirir a nulidade da atuação, pois inquinada de vício insanável.

A legislação ambiental deve ter como compromisso a efetividade do processo de proteção. Não basta que a legislação seja boa do ponto de vista teórico. Os órgãos de fiscalização, em especial o Ministério Público, precisam estar atentos ao cumprimento material da legislação e à concretização das políticas públicas ambientais.

Urge que na concretude a gestão do ecossistema manguezal e a proteção legislativa e administrativa se efetivem, que as políticas públicas sejam implantadas e avaliadas, que os instrumentos de proteção ambiental protejam para além do papel.

Cabe também a coletividade, através dos instrumentos de participação

popular (e do voto, que tem o poder de transformar o executivo e o legislativo) e ao judiciário nos limites de sua função, garantir a aplicação das normas ambientais, das políticas públicas e dos instrumentos de proteção ambiental, para que estes não sejam um mero sofisma.

E os homens-caranguejos de Josué de Castro... a estes foi negada, mais uma vez, a inclusão social, banidos do seu espaço, furtados do seu sustento.

REFERÊNCIAS

ALARCON, G. G.; PANITZ, C. M. N. **Estudo comparativo da percepção ambiental de dois manguezais submetidos a diferentes condições ambientais e de ocupação urbana**. In: II SIMPÓSIO BRASILEIRO DE ETNOBIOLOGIA E ETNOECOLOGIA, 2, 1998.

AMADO, F. A. di T**. Direito Ambiental Esquematizado**. 2ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ANTUNES, L. F. C. **A tutela dos interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental.** Apud LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extra-patrimonial. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 14ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BARBOSA, Sandra Pires. **A quem pertencem os mangues?.** Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2227, 6 ago. 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/13279>. Acesso em: 12/05/2012.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri,SP: Manole, 2003.

BEZERRA, F. C. P e CABRAL, I. A. **Responsabilidade civil pelo licenciamento ambiental na indústria do Petróleo e Gás natural.** 2º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo & Gás, 2003. http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/2/6173.pdf, acesso em 07/05/2012.

BITTENCOURT, M. V. C. **Estudo de Impacto Ambiental.** http://www. vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_ordem=assunto&page_id=1917&page _print=1, acesso em 07/05/2012.

BUGALHO, Nelson Roberto. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental. In: Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais. v.15. p.19. jul./set. 1999.

CABRAL, G. J. da C. M. **O Direito Ambiental do Mangue. Aspectos Jurídicos, Científicos e Filosóficos aplicados à proteção do ecossistema manguezal**. João Pessoa: Sal da Terra, 2003.

CÂMARA, A. F. **Lições de Direito Processual Civil**. 16ed. Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2008.

CAPRA, F. **O ponto de Mutação.** Tradução Álvaro Cabral. 25ed. São Paulo: Cultrix, 2005.

CARVALHO. J. M. **Operadores de Direito enfrentam instabilidade do sistema jurídico**. Artigo, Revista Consultor Jurídico, 2002. http://www.conjur.com.br/2002-set-15/leis_complementares_pais_visao_constitucional?, acesso em 06/06/2012.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 23ed. Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2010.

CASTRO, J. **Fatores de localização da cidade do Recife: um ensaio de geografia urbana**. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1948.

CASTRO, J. **Fome: um tema proibido – últimos escritos de Josué de Castro.** Anna Maria de Castro (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Centro de Desenvolvimento Sustentável para as Zonas Costeiras. Em http://www.zonascosteiras.gov.mz/article.php3?id_article=11**,** acesso em 25/09/2011.

COELHO, P.A; Batista-Leite. L. M. A; SANTOS, M. A. C; TORRES, M. F. A. In: Eskinazi-Leça, E.; Neumann-Leitão, S.; COSTA, M. F.(Orgs). **Oceanografia um Cenário Tropical.** Bagaço: Recife, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da Política Urbana.** 2ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DAWALIBI, M. B. **Tutela de urgência nas lides ambientais:** Provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=halófilo.

DINIZ. Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 20ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25ed. São Paulo: Atlas, 2012.

D'ISEP, C. F. M., et al. (Coord.). **Políticas Públicas Ambientais. Políticas Públicas Ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

EGLER, P. C. G. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/166/160, acesso em 10/05/2012.

FEITOSA, F. A. DO N. **Produção primária do fitoplâncton relacionada com parâmetros bióticos e abióticos da Bacia do Pina (Recife – Pernambuco, Brasil)**. 1988. 220 p. Dissertação (Mestrado em Oceanografia) – Centro de Tecnologia e Geociências, Universidade federal de Pernambuco, Recife, 1988.

FIGUEIREDO, L. V. **Discriminação constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais**. IN Revista de Direito Ambiental**.** São Paulo. RT, n. 35. 2004.

FINK, D. R. e MACEDO, A. C. H. Roteiro para Licenciamento ambiental. **IN Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: RT, nº 2,1996.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. _____.12ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. _____.13ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREIRIA, R. C. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2011.

FREITAS, J. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**, 2ed., São Paulo, 1999.

FURLAN, A. e FRACALOSSI, W. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GERÔNIMO, G. P. **A Natureza Jurídica da Licença Ambiental**. Artigo Científico. Acessado em 20/10/2011. www.ibap.org/teses2004/teses2004d09.doc

GOMES, L. F., MACIEL, S. **Crimes Ambientais: Comentários à Lei nº 9605/98.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GOUVEIA, H. S. B. **Aspectos hidrológicos do manguezal Chico Science** – Olinda, Pernambuco, 1999, 89 f. Monografia (Especialização em Biologia) – Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Recife, 1999.

Governo de Minas Gerais. **Avaliação Ambiental Estratégica**. http://www.semad.mg.gov.br/ programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica, acesso em 20/03/2012.

HALAMA, L. R. **Geografia Interativa.** Tatuí – São Paulo. Casa Publicadora Brasileira, 2004.

LENZI, C. L. **Sociologia Ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade**. SP: Bauru, EDUSP. 2005

_____. _____. Bauru, SP: Edusc, 2006.

LESSA. S. **Geografia (Ensino Fundamental)**. Tatuí – São Paulo. Casa Publicadora Brasileira. 2004.
LIRA, A.; SÁ, H.P.; AMADOR, J.; CAVALCANTI, R. **Manguezais, importância de sua preservação.** Recife: Secretaria de Educação Cultura e Esportes, 1992, 87 p.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2009.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MARTINS, A. M.; CASTILHO, C. M.; SILVA, H. P. **O processo de adensamento populacional em áreas de manguezais: o caso específico da Ilha de Deus, Recife – PE, numa perspectiva de análise que tenta ultrapassar o nível quantitativo**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XV, 2006, Minas Gerais.

MARTINS, G. N. e MELO, A. S. S. A. **O valor da Preservação do Parque dos Manguezais em Recife-PE: uma utilização do método de opções reais.** http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A146.pdf, acesso em 28 de abril de 2012.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 2ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDEIROS, F. L. F. e ROCHA, M. H. **Como se preparar para o exame da Ordem, 1ª fase: Ambiental**. 4ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e "habeas data"**. 28ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, C. A. B. de. **Direito Administrativo**. 26ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, E. **Direito do Meio Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência.** Glossário. 7ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, E.; BENJAMIN, A. H. **Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MIRRA, A. L. V. **Impacto Ambiental:** aspectos da legislação brasileira. 4ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

MOREIRA, I. V. I D. **Vocabulário básico de meio ambiente.** Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. 1990.

MOREIRA, R J. **Terra, Poder e Território.** 1ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MORELLI, L. A E SUERTEGARAY, D. M**.** A. **Meio ambiente, território e identidade cultural - estudo de caso da Aracruz Celulose do RS.** Geografia: Ensino & Pesquisa, Santa Maria, v. 13 n. 2, p. 430-435, 2009. ISSN 0103-1538. http://cascavel.ufsm.br/revistageografia/index.php/revistageografia/article/viewFile/132/92, acesso em 06/06/2012.

MUKAI, T. **Direito Ambiental Sistematizado**. 7ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente** (1972).

NETO, Diogo Figueiredo Moreira. **Introdução ao Direito Ecológico e Direito Urbanístico.** 2ed. Rio de Janeiro: Forense. 1997.

NEUMANN-LEITÃO, S. e EL-DEIR, S. (orgs). **A questão Ambiental como tema interdisciplinar. In: Educação Ambiental: teoria e práticas**. Recife: Instituto Brasileiro Pró-Cidadania, 2010.

NOGUEIRA, M. A. L. **Utopias: Josué de Castro e o Mangue Beat**. Recife. 2010.

OLIVEIRA, R. F. **Comentários ao Estatuto da idade.** 2ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

PAULA, A. P. P. **Administração Pública Gerencial no Brasil: o novo papel do Estado na Sociedade Contemporânea**. In: Anais do II Seminário Brasil Portugal, 2005. II Seminário Brasil Portugal Internacionalização de Empresas, Organização e Recursos Humanos. Lisboa:ISEG-UTL,2005.

POR, F. D. **Guia ilustrado do manguezal brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUEIROZ, R. B. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 2ed. Curitiba: Ibepex, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder (tradução de Maria Cecília França)**.

São Paulo: Editora Ática, 1981.

REALE, M. **Filosofia do Direito**. 20ed. São Paulo: Saraiva. 2002.

Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – **RIMA Via Mangue**. http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA_FINAL_VIA_MANGUE.pdf, acesso em 05/03/2010.

RICKLEFS, R. **A economia da natureza**. 4ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1996.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança:** instrumento de garantia do direito às cidadãs sustentáveis. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RUA. M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, acesso em 30 de março de 2012.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicação no Brasil,** 2008. http://www.revistaestudosavancados.usp.br/iea/aaeartigo.pdf, acesso em 09/05/2012.

SANTOS. J. G. **Mobilidade Urbana e Identidade cultural: influência do projeto Via Mangue na comunidade Bacardi**: "Da Lama ao Caos". http://egal2009.easyplanners.info/area08/8274_Gomes_dos_Santos_Julyana.pdf. acesso em 15/01/2012.

SANTOS, M. A periferia está no pólo: O caso de Lima, Peru. **IN: Economia Espacial:** Críticas e Alternativas (tradução de Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi). 2ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. **Perfil dos ecossistemas litorâneos brasileiros com especial ênfase sobre o ecossistema manguezal**. Edição especial do Instituto Oceanográfico de São Paulo: IOUSP, n° 7, 1989.

SILVA, A. P. **Dinâmica do microzooplâncton no canal de Santa Cruz, Pernambuco, Brasil**. Tese (Doutorado em Oceanografia). Universidade Federal de Pernambuco, 2007, 94p.

SILVA, A. P. **Dinâmica temporal das larvas Brachyura no canal de Santa Cruz, Pernambuco (Brasil), ao longo de um ciclo lunar**. Dissertação (Mestrado em Oceanografia Biológica), Universidade Federal de Pernambuco, 2002, 97p.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional.** 4ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 7ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. _____. 10ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOARES, Lucélia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ed.São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. http://www.scielo.br/pdf/soc/n16 /a03n16.pdf, acesso em 25 de março de 2012.

SOUZA, D. C. **O meio Ambiente das Cidades.** São Paulo: Editora Atlas, 2010.

THEODORO, S. H. **Mediação de Conflitos Socioambientais**. (Org). Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TRENNEPOHL, C. e TRENNEPOHL, T. D. **Licenciamento Ambiental**. Niterói, RJ: Impetus, 2007.

VANNUCCI, M. **Os manguezais e nós: Uma síntese de percepções**. 2ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

VIEIRA, R. E. **Novo Enfoque Da Gestão Pública Sócio-Ambiental No Brasil: Um Estudo Sobre As Políticas Públicas Socio-Ambientais Na Administração Pública Brasileira.** http://www.artigosbrasil.net/art/varios/2112/politica-publica-socioambiental.html%22, 2007, acesso em 10/04/2012.

ANEXOS

1. Resolução 237/1997 CONAMA – Anexo 1 – Relação de atividades cujo licenciamento será precedido por EIA/RIMA.

2. Requerimento à CPRH para ter acesso ao Licenciamento do Sistema Viário Via Mangue.

3. PDF da Prefeitura: Via Mangue: uma proposta de intervenção urbana e de preservação ecológica que complementa e soluciona o trânsito da zona sul do Recife.

Resolução 237/1997 - CONAMA

ANEXO 1

ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Extração e tratamento de minerais
- pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

Indústria de produtos minerais não metálicos
- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração
- fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros.

Indústria metalúrgica
- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos
- produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro
- produção de laminados / ligas / artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- relaminação de metais não-ferrosos , inclusive ligas
- produção de soldas e anodos
- metalurgia de metais preciosos
- metalurgia do pó, inclusive peças moldadas
- fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície

Indústria mecânica
- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície

Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações
- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores
- fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática
- fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos

Indústria de material de transporte
- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios
- fabricação e montagem de aeronaves
- fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes

Indústria de madeira
- serraria e desdobramento de madeira

- preservação de madeira
- fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada
- fabricação de estruturas de madeira e de móveis

Indústria de papel e celulose

- fabricação de celulose e pasta mecânica
- fabricação de papel e papelão
- fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada

Indústria de borracha

- beneficiamento de borracha natural
- fabricação de câmara de ar e fabricação e recondicionamento de pneumáticos
- fabricação de laminados e fios de borracha
- fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha, inclusive látex

Indústria de couros e peles

- secagem e salga de couros e peles
- curtimento e outras preparações de couros e peles
- fabricação de artefatos diversos de couros e peles
- fabricação de cola animal

Indústria química

- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos
- fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira
- fabricação de combustíveis não derivados de petróleo
- produção de óleos/gorduras/ceras vegetais-animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira
- fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos
- fabricação de pólvora/explosivos/detonantes/munição para caça-desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos
- recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais
- fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos
- fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas
- fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes
- fabricação de fertilizantes e agroquímicos
- fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários
- fabricação de sabões, detergentes e velas
- fabricação de perfumarias e cosméticos
- produção de álcool etílico, metanol e similares

Indústria de produtos de matéria plástica

- fabricação de laminados plásticos
- fabricação de artefatos de material plástico

Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos

- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos
- fabricação e acabamento de fios e tecidos
- tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos
- fabricação de calçados e componentes para calçados

Indústria de produtos alimentares e bebidas

- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares
- matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal
- fabricação de conservas
- preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados
- preparação , beneficiamento e industrialização de leite e derivados
- fabricação e refinação de açúcar
- refino / preparação de óleo e gorduras vegetais
- produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação
- fabricação de fermentos e leveduras
- fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais
- fabricação de vinhos e vinagre
- fabricação de cervejas, chopes e maltes
- fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais
- fabricação de bebidas alcoólicas

Indústria de fumo

- fabricação de cigarros/charutos/cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo

Indústrias diversas

- usinas de produção de concreto
- usinas de asfalto
- serviços de galvanoplastia

Obras civis

- rodovias, ferrovias, hidrovias , metropolitanos
- barragens e diques
- canais para drenagem
- retificação de curso de água
- abertura de barras, embocaduras e canais
- transposição de bacias hidrográficas
- outras obras de arte

Serviços de utilidade

- produção de energia termoelétrica
-transmissão de energia elétrica
- estações de tratamento de água
- interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário
- tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos)
- tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros
- tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas
- dragagem e derrocamentos em corpos d'água
- recuperação de áreas contaminadas ou degradadas

Transporte, terminais e depósitos

- transporte de cargas perigosas
- transporte por dutos
- marinas, portos e aeroportos
- terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
- depósitos de produtos químicos e produtos perigosos

Turismo

- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos

Atividades diversas
- parcelamento do solo
- distrito e pólo industrial

Atividades agropecuárias
- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

Uso de recursos naturais
- silvicultura
- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais
- atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre
- utilização do patrimônio genético natural
- manejo de recursos aquáticos vivos
- introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas
- uso da diversidade biológica pela biotecnologia

ANEXO 2

UFPE

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Área de Concentração: Gestão e Políticas Ambientais

PRODEMA

REQUERIMENTO

Venho requerer, na condição de aluna do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, acesso para fins de cópia, do processo referente ao licenciamento do projeto denominado Via Mangue, em especial ao processo de nº 412/2011, que encontra-se no arquivo da CPRH, para uso na dissertação de mestrado.

Agradeço a atenção.

Recife, 04 de maio de 2012.

Cíntia Pereira de Souza
RG 8059247191 SJTC/RS

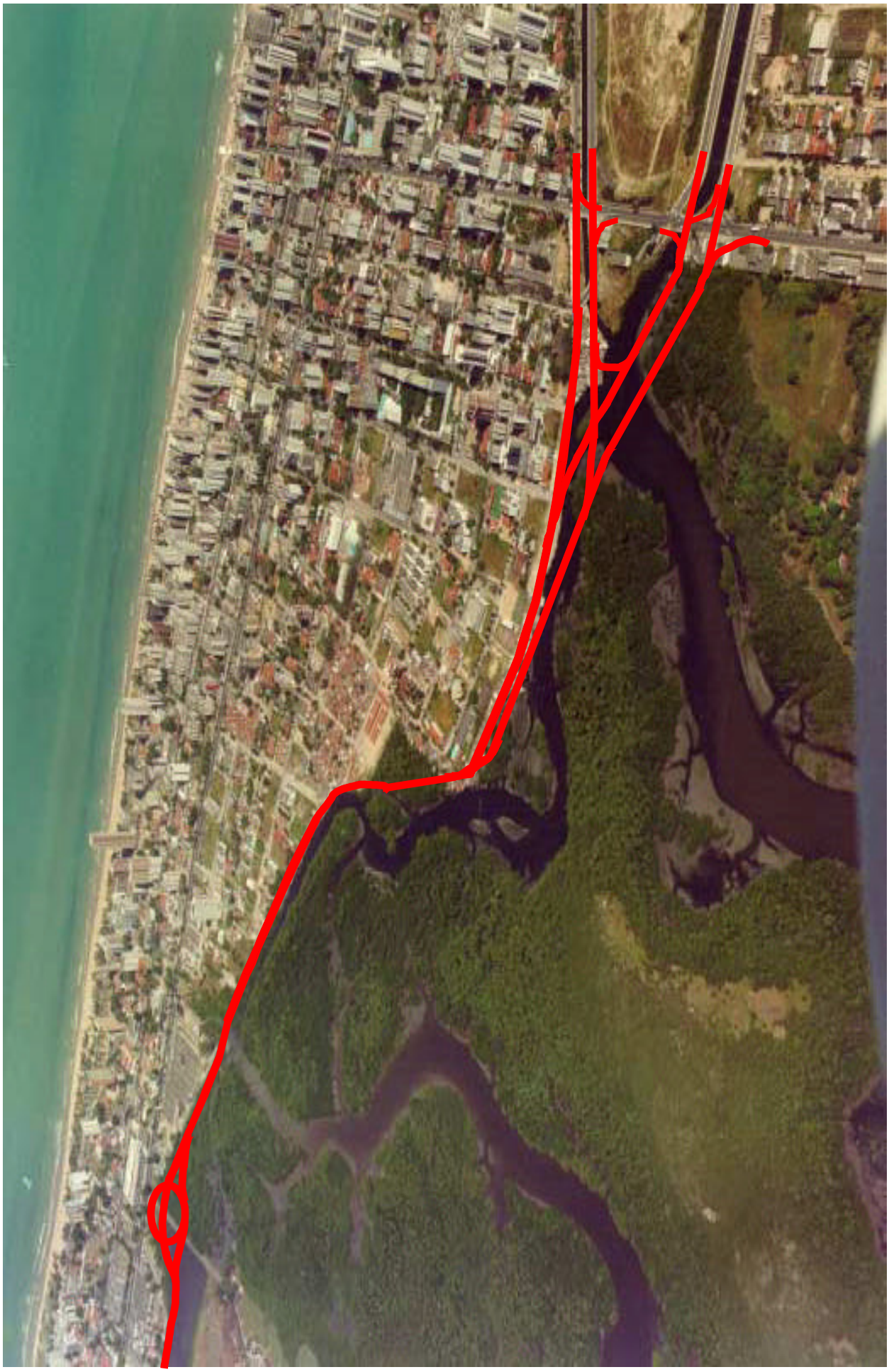
corte aqui

via Requerente

Nr. Processo	Data	Hora	Interessado
005762/2012	2012-05-07	15:12:21	CÍNTIA PEREIRA DE SOUZA
Tipo de Processo	**Assunto**	**CPF**	
ADMINISTRATIVO	DOCUMENTOS EM GERAL	820.077.130-04	

Tipo Pessoa	CPF / CNPJ	Razão Social / Nome
J		UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

Este documento não tem validade como Licença Ambiental.
Qualquer dúvida entrar em contato com a CPRH pelo fone: (81)3182-8922.

07/05/2012 15:05

ANEXO 3
TRAÇADO DA VIA