



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE

JONATHAN ALVES DE OLIVEIRA

EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM INSTRUMENTOS LEGAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

RECIFE
2017

JONATHAN ALVES DE OLIVEIRA

**EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM INSTRUMENTOS LEGAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco (PRODEMA/UFPE) como requisito para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.
Área de concentração: Gestão e Tecnologias Ambientais

Orientadora: Prof.^a PostDoc. Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel

**RECIFE
2017**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

O48e Oliveira, Jonathan Alves de.
Eficácia da participação popular em instrumentos legais de proteção dos direitos socioambientais / Jonathan Alves de Oliveira. – 2017.
119 f. : il. : 30 cm.

Orientadora : Prof^a. Dr^a. Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife, 2017.
Inclui Referências.

1. Meio ambiente. 2. Impacto ambiental - Avaliação. 3. Direito ambiental. 4. Audiências públicas. 5. Portos. I. Pimentel, Rejane Magalhães de Mendonça (Orientadora). II. Título.

363.7 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2017-111)

JONATHAN ALVES DE OLIVEIRA

**EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM INSTRUMENTOS LEGAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em 24/02/2017 da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: 24/02/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel (Orientadora)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Janaina Pauline Araújo (Membro externo)
Universidade Nassau

Prof^a. Dr.^a Liana Cristina da Costa Cirne Lins (Membro interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva (Membro interno)
Universidade Federal de Pernambuco

*Dedico este trabalho a minha mãe que, embora tenha partido
tão jovem e recentemente, possibilitou-me aprender
grandes lições que servirão para toda a vida.*

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, verdadeiro anjo da guarda, Rejane Pimentel, pela paciência e zelo diante das minhas inúmeras indagações; aos professores Janaína Araújo, Liana Cirne e Leônio Alves pela amizade construtiva dentro e fora da Academia e pelas indicações de autores que mudaram meu modo de pensar. Obrigado mestres, pois além de possibilitar o incremento de conhecimentos em disciplinas tão distintas, os senhores deram-me lições de respeito ao Meio Ambiente.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA – da Universidade Federal de Pernambuco que, com seus professores e servidores, propiciaram uma jornada de momentos inesquecíveis e de muito aprendizado.

Às comunidades de Suape e aos atores sociais que das conversas simples renderam-me grandes reflexões sobre a efemeridade da vida e sobre as coisas que realmente importam.

Ao meu pai, avós, irmãos e cunhada que mesmo com recursos financeiros escassos, sempre me incentivaram, e, inúmeras vezes, abdicaram de um maior conforto para investir em minha formação acadêmica. Tenham certeza, aprendi que o conhecimento e o amor de vocês são as únicas riquezas que não são fugazes.

Especialmente a uma mulher que partiu recentemente, deixou imensas saudades, mas sempre foi meu exemplo de determinação. A você, minha mãe, Jaciara Nunes, serei eternamente grato e prometo honrar o privilégio de cada palavra de motivação e carinho que pude receber.

À minha esposa e eterna namorada de todas as horas, Fernanda Pessoa, uma mulher fantástica que edifica minha vida a todo o momento. Obrigado por todo o apoio, por acreditar e confiar em minhas ideias, pelos conselhos, mas, sobretudo, por um amor que nunca dimensionei ser possível de receber. Saiba que a recíproca é inquestionável. Amo sua Pessoa.

A todos os amigos que, nas horas mais difíceis, não me deixaram desistir, em especial: Tiago Pereira, Talita Maria, Josenira Ilze, Camila Carvalho, Paulo Cauás, Bruno Araújo, Fabiano Queiroz, Anna Carolina, Paulo Guedes, Amandha Cruz, Fernanda Cecile, Liana Melo, Gabriel Fávero, Carolina Neves, Vanessa Barbosa, Bete, Thaís Lima e Jéssica Kellyane.

Por fim, a Deus, que me deu a oportunidade de desfrutar não só essa conquista, mas, principalmente, de todo o aprendizado durante essa caminhada.

“Trabalhar com sustentabilidade é plantar um presente que garanta a subsistência das novas gerações num planeta que pede socorro e se aquece a cada dia. Pois, melhor que plantar árvores, despoluir rios, proteger animais, é semear a consciência de que a garantia da vida é respeitar as fronteiras na natureza”.

Nildo Lage

RESUMO

No período de 2004 a 2012, a economia pernambucana cresceu acima da média brasileira e nordestina, o PIB de Pernambuco cresceu 50%, enquanto o PIB brasileiro cresceu 27% e o do Nordeste ficou em torno de 36%. Devido a essas crescentes taxas de incremento econômico, diversos empreendimentos foram planejados e implementados para o estado, nesse período. Nesse contexto de grandes aplicações monetárias, o Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS) despontou como o grande receptor desses aportes financeiros. Todavia, tudo isso foi acompanhado de elevados índices de desigualdade social e prática de delitos socioambientais. O município de Ipojuca, onde está localizada grande parte do CIPS, embora, na época e atualmente, detenha a segunda maior renda *per capita* do estado, tem um IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) semelhante ao de países de extrema pobreza como a Mongólia. Nesse âmbito, emergem críticas quanto ao modelo de “desenvolvimento” adotado pelo estado. Questiona-se a quem os grandes recursos financeiros empregados no CIPS vêm beneficiar. Assim, faz-se necessário analisar mais do que o grande número de indústrias que o CIPS atraiu nesse período, é salutar investigar se todo esse “desenvolvimento” foi democratizado e se os recursos naturais foram preservados. É de extrema relevância saber se ocorreu participação popular na construção desse espaço, e se existiu, ainda é demasiado importante avaliar o seu grau de influência. No arcabouço legal que trata do meio ambiente, foram previstos diversos instrumentos jurídicos para proteger esse direito de participação popular, dentre esses mecanismos, destacam-se os Estudos de Impacto Ambiental (EIAs), os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMAs) e as Audiências Públicas. Essa pesquisa tem por escopo, justamente, analisar a eficácia da participação popular nesses instrumentos legais de proteção dos direitos socioambientais diante da implantação de empreendimentos na região de Suape. A metodologia adotada para análise de eficácia desses instrumentos deu-se na perspectiva substantiva. Tal mecanismo avalia o uso de mecanismos legais de proteção ambiental no que tange a possibilidade desses instrumentos propiciarem, de fato, que a participação popular dê suporte a uma decisão pública. Foram realizados estudos de casos a respeito dos EIAs/RIMAs e Audiências Públicas referentes à implantação de empreendimentos do período selecionado na região de Suape, tais como as Termelétricas Suape II e III, a Usina Incineradora do Cabo e construção do estaleiro PROMAR. Constatou-se uma escassez de diálogo por parte do governo com os movimentos sociais, precária divulgação dos atos das audiências públicas, Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) com falhas quanto ao aspecto de clareza e concisão. Concluiu-se que da forma como as audiências

públicas e os Estudos de Impacto Ambiental foram realizados, tais instrumentos serviram apenas como mera rotina burocrática exigida por lei; foi perceptível que a consulta popular no uso desses mecanismos fez pouca diferença no processo decisório de implementação de empreendimentos na região de Suape.

Palavras-chave: Suape. Impacto ambiental. Audiência pública.

ABSTRACT

In the period from 2004 to 2012, the economy of Pernambuco grew above the Brazilian and Northeastern average, the GDP of Pernambuco grew 50%, while the Brazilian GDP grew 27% and that of the Northeast was around 36%. Due to these increasing rates of economic growth, several enterprises were planned and implemented for the state in this period. In this context of large monetary applications, the Suape Port Industrial Complex (CIPS) emerged as the main receiver of these financial contributions. However, all this was followed by high levels of social imbalance and the practice of social and environmental crimes. The municipality of Ipojuca, where a large part of the CIPS is located, although it currently owns the second highest per capita income in the state, has a HDI-M (Municipal Human Development Index) like that of extreme poverty To Mongolia. In this context, critics emerge about the "development" model adopted by the state. It is questioned to whom the great financial resources employed in CIPS benefit. Thus, it is necessary to analyze more than the large number of industries that CIPS attracted during this period, it is beneficial to investigate whether all this "development" has been democratized and if natural resources have been preserved. It is extremely relevant to know if there was a popular participation in the construction of this space, and if it existed, it is still too important to try to assess its degree of influence. In the legal framework that deals with the environment, several legal instruments were foreseen to protect this right of popular participation, such as the Environmental Impact Studies (EIAs), the Environmental Impact Reports (RIMAs) and the Public Hearings. This research aims to analyze the effectiveness of popular participation in these legal instruments for the protection of socio-environmental rights before the implementation of enterprises in the Suape region. The methodology used to analyze the effectiveness of these instruments was with a substantive perspective. It evaluates the use of legal mechanisms of environmental protection in relation to the possibility of these instruments, in fact, to favor that the public participation supports a public decision. Case studies were carried out regarding EIAs / RIMAs and Public Hearings regarding the implementation of projects of the selected period in the Suape region, such as Suape II and III Thermoelectric Power Plants, the Incinerator Plant Cable and construction of the dockyard PROMAR. In general terms, there was weak dialogue between the government and social movements, a lack of public divulgation of public hearings, Environmental Impact Reports (RIMA) with flaws in terms of clarity and conciseness. It was concluded that in the manner in which public hearings and Environmental Impact Studies were carried out, such instruments served only as a mere bureaucratic routine

required by law; It was noticeable that the popular consultation on the use of these mechanisms made little difference in the decision-making process for the implementation of enterprises in the Suape region.

Keywords: Suape. Environmental impact. Public hearing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Espaço verde transformado pelas construções humanas: praia em Suape, exemplo de "natureza" modificada.....	20
Figura 2 - Percepção utilitarista da “natureza”: Praia em Suape, paisagem exuberante e a serviço do homem.....	21
Figura 3 - Píer de Granéis Líquido I de Suape: natureza natural (ecossistema marinho) e artificial (embarcação marítima)	27
Figura 4 - Impactos ambientais na implantação do Estaleiro Atlântico-Sul em Suape.....	28
Figura 5 - Impactos ambientais na implantação do Estaleiro PROMAR em Suape	29
Figura 6 - Presença da população nos debates da audiência pública sobre a implantação da CTDR nas adjacências de SUAPE	45
Figura 7 - Debates na Audiência Pública sobre a implantação de uma Central de Tratamento e Destinação de Resíduos nas adjacências de SUAPE.....	47
Figura 8 - Visão aérea de parte do Complexo Industrial e Portuário de Suape.....	64
Figura 9 - Localização estratégica de SUAPE.....	65
Figura 10 - Imagem de satélite de empreendimentos no CIPS.....	66
Figura 11- Instrumento de Planejamento e Gestão SUAPE.....	68
Figura 12 - Evolução da Movimentação de Carga (toneladas) no Porto de Suape	70
Figura 13 - Formas de Análise de Eficácia de AIA.....	73
Figura 14 - Componentes para avaliação do desempenho procedimental.....	74
Figura 15 - Atributos de avaliação da capacidade institucional	75
Figura 16 - Resumo dos mecanismos de avaliação de eficácia de AIA	77
Figura 17 - Visão aérea do CIPS	81
Figura 18 - Vista aérea da Termelétrica SUAPE II no período noturno	88
Figura 19 - Vista aérea da Unidade de Cogeração no Cabo de Santo Agostinho	95
Figura 20 - Layout do empreendimento Estaleiro PROMAR	98
Figura 21 - Visão aérea da Ilha de Tatuoca dentro do CIPS	99
Figura 22 - Habitação de moradores da Ilha de Tatuoca antes da chegada do estaleiro	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípio da Participação Popular dentro da Constituição Federal	38
Quadro 2 - Características básicas das audiências públicas	47
Quadro 3 - Etapas para a realização da Audiência Pública (AP)	50
Quadro 4 - Perfil Ambiental do CIPS.....	67
Quadro 5 - Fatores importantes para análise de eficácia substantiva	78
Quadro 6 - Variáveis analisadas durante a realização das Audiências Públicas	78
Quadro 7 - Variáveis analisadas após a realização das Audiências Públicas	79
Quadro 8 - Levantamentos dos principais EIAs realizados para empreendimentos situados na região de SUAPE.....	86
Quadro 9 - Resgate histórico do processo de implantação da termelétrica SUAPE II.....	89
Quadro 10 - Pesquisa de opinião dos moradores sobre a implantação da Termelétrica	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

AP - Audiência Pública

APA - Área de Preservação Ambiental

CEPLAN - Consultoria Econômica e Planejamento

CF - Constituição Federal (1988)

CIPS - Complexo Industrial e Portuário de Suape

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente

DBO - Demanda Bioquímica de Oxigênio

DQO - Demanda Química de Oxigênio

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

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONG - Organização Não Governamental

PBA - Plano Básico Ambiental

PDZ - Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNMC - Plano Nacional sobre Mudança do Clima

RAP - Relatório Ambiental Preliminar

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RVA - Relatório de Viabilidade Técnica

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Significação de vocábulos da área ambiental	19
2.1.1 Acepção do vocábulo “natureza” na evolução histórica da região de Suape	19
2.1.2 A conceituação de “Meio Ambiente”	24
2.1.3 A conceituação de “Impacto Ambiental”	28
2.2 Princípios do Direito Ambiental	29
2.2.1 Princípios da Prevenção e da Precaução.....	32
2.2.2 Princípio da Participação popular.....	36
2.2.3 Princípio da Informação	38
2.2.4 Princípio da Publicidade.....	39
2.3 Instrumentos legais de proteção ambiental	41
2.3.1 Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)	41
2.3.2 Audiências Públicas.....	45
2.3.3 Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental.....	50
2.4 Complexo Industrial e Portuário de Suape (CIPS)	62
2.4.1 A concepção do Complexo Industrial e Portuário de Suape	62
2.4.2 Razões para a implantação de um Complexo Industrial Portuário em Suape	64
1.1.1 Perfil Ambiental do Complexo Industrial e Portuário de Suape	66
2. METODOLOGIA	68
2.1 Delimitação e Caracterização da Área de Estudo	68
2.2 Coleta de dados	68
2.3 Material de estudo e corte metodológico	69
2.4 Análise dos dados	71
2.5 Metodologia adotada para análise de eficácia dos EIAs	72
2.5.1 Análise de eficácia Procedimental.....	73
2.5.2 Análise de eficácia Transacional	75
2.5.3 Análise de eficácia Substantiva	76

2.6	Metodologia adotada para análise de eficácia das Audiências Públicas	78
3.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	79
3.1	A visão da “natureza” nos Estudos de Impacto Ambiental	79
3.2	Os recursos naturais e a “vocaçãõ” de Suape para ser uma região portuária	83
3.3	Estudos de casos	85
3.3.1	Implantaçãõ das Usinas Termelétricas Suape II e III	87
3.3.2	Implantaçãõ da Usina Incineradora do Cabo de Santo Agostinho	94
3.3.3	Implantaçãõ do Estaleiro PROMAR	98
3.3.4	A chegada do Estaleiro PROMAR juntamente com o advento da prática de delitos socioambientais na Ilha de Tatuoca	104
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	109

1. INTRODUÇÃO

No período de 2004 a 2012, a economia pernambucana cresceu acima da média brasileira e nordestina, o PIB de Pernambuco cresceu 50%, enquanto o PIB brasileiro cresceu 27% e o do Nordeste ficou em torno de 36% (RANDS, 2016). Devido a essas crescentes taxas de incremento financeiro, diversos empreendimentos foram planejados para o Estado, nesse período. As facilidades tributárias e a confiança nos altos índices de crescimento atraíram diversos recursos financeiros e a instalação de diversas empresas. Nesse contexto de vultosas aplicações monetárias, o Complexo Industrial e Portuário de Suape (CIPS) despontou como maior receptor desses recursos dentro do estado (CEPLAN, 2013).

O CIPS apresenta uma localização estratégica em relação às principais rotas marítimas de navegação que o mantém conectado a diversos portos em todos os continentes. A sua concepção de porto-indústria oferece boas condições para a instalação de empreendimentos nos mais diversos segmentos. O CIPS conta com uma infraestrutura terrestre própria com ferrovias e rodovias, desse modo, ainda atrai novos projetos (SUAPE, 2016).

De fato, nesse período foram crescentes e as cifras favoráveis à economia pernambucana. Por exemplo, a renda *per capita* do município de Ipojuca chegou a ser maior do que a da maioria dos municípios brasileiros e a segunda maior do Estado de Pernambuco. Todavia, todas essas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de altos índices de desigualdade social e prática de delitos socioambientais. O município de Ipojuca, por exemplo, chegou nessa época a ter Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M¹) comparável ao IDH de países extremamente pobres como o Gabão e a Mongólia (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL, 2015).

Desde que o CIPS foi criado, com intuito de implantar diversas indústrias, sempre existiram inúmeros conflitos socioambientais. Com esse trabalho, direcionado para a seara ambiental, observou-se que o CIPS não tem logrado êxito na tentativa de equacionar os conflitos decorrentes da substituição paulatina de um ecossistema natural exuberante que, outrora dominava a região, com os requisitos de industrialização que a dinâmica da globalização exige para a consolidação do Complexo.

Os problemas existentes extrapolam as violações na área de meio ambiente. Os embates transcendem para o campo social, principalmente, no que tange às comunidades rurais

¹ O IDH-M, assim como o IDH, é composto de três dimensões: Renda (em que o indicador usado é a renda domiciliar *per capita*), Educação (em que são usados dois indicadores: taxa de frequência escolar e alfabetização) e Longevidade (medida por meio da esperança de vida ao nascer) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL, 2015).

remanescentes dos antigos engenhos onde hoje se consolida o CIPS. Essas populações tradicionais residem na mesma área pretendida por Suape para a expansão do Complexo. Desse modo, as comunidades vivem em locais cada vez mais industrializados e, por isso, após a implantação do CIPS, inadequados para uma moradia segura.

Diante desse cenário de grandes aportes financeiros por parte da iniciativa privada, capazes de alavancar os índices de crescimento econômico do Estado, entretanto, indisponíveis para preservar a biota local e melhorar a qualidade de vida das populações nativas, tem-se constatado diversos delitos socioambientais.

Nesse âmbito, emergem críticas quanto ao modelo de “desenvolvimento” adotado pelo Estado. Questiona-se a quem as vultosas aplicações financeiras no CIPS vêm beneficiar. Indaga-se sobre a proporcionalidade das benesses trazidas pela a implantação dos grandes empreendimentos em Suape em comparação aos prejuízos deixados, como por exemplo, com a supressão de vastas áreas de Mata Atlântica, restinga e de mangue. Faz-se necessário analisar mais do que os índices econômicos que o CIPS alavancou, é salutar investigar se todo esse “desenvolvimento” foi democratizado e se os recursos naturais foram preservados.

Nesse aspecto, embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de um grande conjunto de elementos judiciais e administrativos cujo escopo é o de proteger os recursos naturais, isso não quer dizer que esses elementos tenham eficácia concreta.

Na seara da legislação brasileira, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída através da Lei Federal n.º 6.938/1981, tida como um marco na área ambiental. A PNMA estabeleceu diversos instrumentos jurídicos para garantir que a tomada de decisão sobre a implantação ou não de empreendimentos potencialmente poluidores, levassem em consideração a prevenção, o controle de atividades e o interesse das comunidades locais (MILARÉ, 2009).

Dentre esses mecanismos destaca-se Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), gênero do qual derivam os Estudos de Impacto Ambiental (EIAs), os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMAs), e, na maioria das vezes, as Audiências Públicas.

Atualmente, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é um dos instrumentos mais importantes para a proteção dos recursos ambientais. A própria Constituição de 1988 dogmatizou, em seu artigo 225, inciso IV, esse instrumento como sendo um dos deveres do Poder Público,

[...] IV - exigir, na forma da Lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente

estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (BRASIL, 1988, art. 225, IV).

Não obstante toda a relevância jurídica que o tema dispõe sobre a proteção dos recursos naturais, na atualidade, tem-se que a instalação de um empreendimento em uma área ainda gera diversos impactos socioambientais não previstos.

Nesse contexto, tem-se que o advento de uma nova realidade espacial, isto é, a chegada de um empreendimento em determinada região, espera a aprovação ou, ao menos, a aceitação dos atores sociais que irão sofrer os impactos positivos e, principalmente, os impactos negativos dessa alteração.

Desse modo, influenciar e, por vezes, até mesmo apropriar-se de mecanismos que têm por desígnio tentar mensurar e descrever quais seriam as benesses e os malefícios que “o novo” pode trazer, é uma das grandes buscas que os setores econômicos têm perquirido. Contudo, os mecanismos almejados pelos setores econômicos não são aleatórios, a escolha é justamente por aqueles que foram legalmente instituídos e são amplamente reconhecidos pela sociedade, isto é, busca-se arvorar instrumentos legítimos, tais como os EIAs/RIMAs e as Audiências Públicas.

Todavia, esses instrumentos legais deveriam ser elaborados com escopo de constituírem-se em um material, de fato, hábil para dar suporte à tomada ou não de decisões diante da possível instalação de um empreendimento capaz de causar considerável degradação ambiental. Os EIAs/RIMAs e as Audiências Públicas deveriam ser ferramentas para auxiliar sobre a análise da viabilidade de ações que ainda não foram decididas, pois que, justamente, para serem tomadas, necessitam de um estudo mais acurado.

Este estudo objetiva analisar a eficácia da participação popular em instrumentos legais de tutela dos direitos socioambientais diante da implantação de empreendimentos na região de Suape.

Especificamente, esse estudo busca identificar os seguintes itens: os principais instrumentos jurídicos ambientais que contemplam a participação popular quando da avaliação de impactos provenientes da instalação de empreendimentos; a influência da participação popular na tomada de decisão sobre a instalação de um empreendimento na região de Suape; pontos positivos e negativos da atuação popular capazes de contribuir na tomada de decisões por parte do Poder Público.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Significação de vocábulos da área ambiental

2.1.1 Acepção do vocábulo “natureza” na evolução histórica da região de Suape

Segundo Santos e Cigolini (2007), a ideia de “natureza” costuma ser tão vaga quanto controversa, ao mesmo tempo em que adquire considerável importância ao se admitir que, de uma forma ou de outra, o que se concebe como Natureza está subjacente a tudo o que se faz e se pensa sobre o ambiente.

Lenoble (1969) afirma que a natureza é uma divagação, algo pensado no espaço e no tempo. Ele assevera que “não existe uma Natureza em si, existe apenas uma Natureza pensada [...]. A natureza em si, não passa de uma abstração” (LENOBLE, 1969, p 131).

Em uma digressão histórica sobre a evolução dessas significações do termo “natureza”, Santos (2006), informa que, em um primeiro momento,

Quando a natureza ainda era inteiramente natural, apenas existia uma diversificação da natureza em estado puro, o movimento das partes, causa e consequência de suas metamorfoses, derivava de um processo proveniente exclusivamente das energias naturais desencadeadas (SANTOS, 2000, p.85).

No decorrer dessa evolução histórica, tem-se a primeira presença do homem, ainda sem as “*próteses que aumentassem seu poder transformador e sua mobilidade*”, até aqui o “natural” predominava. Contudo, após o aperfeiçoamento dessas “próteses”, isto é, das ferramentas, o cenário modifica-se, e o social passa a preponderar (Figura 1). O geógrafo baiano esclarece que a diversificação da natureza antes operada apenas por forças naturais, com a marcha do capitalismo, amplia tal diversificação. Daí surge uma tendência de que sobre tal diversificação da natureza se realize também outra diversificação, proveniente de forças sociais, tratando-se da divisão do trabalho. Santos (2006), assim esclarece:

[...] a divisão do trabalho que tem a precedência causal, na medida em que é ela a portadora das forças de transformação, conduzidas por ações novas ou renovadas, e encaixadas em objetos recentes ou antigos, que as tornam possíveis. É essa mesma divisão que cria uma hierarquia entre lugares e, segundo a sua distribuição espacial, redefine a capacidade de agir de pessoas, firmas e instituições. A divisão do trabalho supõe a existência de conflitos. Entre esses conflitos alguns são mais relevantes. O primeiro é a disputa entre o Estado e o Mercado (SANTOS, 2006, p.87-88).

Figura 1 - Espaço verde transformado pelas construções humanas: praia em Suape, exemplo de "natureza" modificada



Fonte: Autor (2014).

Conforme afirma Jacques Le Goff (1992, p. 477), em sua obra “História e Memória”, “a memória, onde cresce a história, que por sua vez a alimenta, procura salvar o passado, para servir o presente e o futuro”. Embora grande parte da literatura sobre Suape inicie com o resgate histórico sobre a região a partir das décadas de 60 e 70, quando das primeiras iniciativas para a construção do Porto, insta registrar os fatos históricos pretéritos a essa etapa “inicial”.

Desse modo, investigar as memórias verdadeiramente iniciais de Suape é relevante para o entendimento da atual dinâmica das relações socioambientais naquele espaço.

Vainsencher (2006), em seus estudos detalhados sobre a história da região de Suape, informa que:

Cabe ressaltar que Suape era o nome de um ancoradouro existente na ilharga do Cabo, que ficava separado do mar por um cordão de recifes de arenito. Em sua extremidade norte, no qual desembocavam três rios importantes - o Massangana, o Tatuoca e o Ipojuca - uma muralha de aproximadamente 800 metros permitia o acesso de pequenas embarcações. Quando somente os índios viviam ali, o atual rio Massangana era chamado de Suape - que, em tupi, significa caminho incerto - devido à própria trajetória incerta desse rio. Desde o começo da civilização, então, por seu alto valor estratégico, a

posição do Cabo de Santo Agostinho e a configuração das regiões adjacentes deram margem à utilização do estuário de Suape como base de infraestrutura portuária, bem como à disputa de holandeses e portugueses pelo seu domínio, em grandes batalhas. Desde sempre, portanto, aquele estuário exerceu funções econômicas e estratégicas (VAINSENER, 2006, p. 1).

Através desse fragmento, é perceptível que a conceituação inicial do termo “natureza” no contexto da região de Suape está relacionada a uma significação servil, em que a paisagem pode ser vislumbrada como algo grandioso e exuberante, mas, ao mesmo tempo domesticável e apto para ser utilizado pelo homem (Figura 2).

Figura 2 - Percepção utilitarista da “natureza”: Praia em Suape, paisagem exuberante e a serviço do homem



Fonte: Autor (2014).

Na época do “descobrimento” do Brasil percebe-se que as descrições históricas colocam a natureza como algo que o homem pudesse dispor, como um subsídio para que ele conseguisse sobreviver. Embora existissem fenômenos adversos que causassem, inclusive, medo no homem daquela época, como os trovões e as enchentes, esses acontecimentos não eram tão relevantes, pois, apesar de tudo, a “natureza” estava ali, para servir ao homem, e era, como muito bem situou Milton Santos (2006), o tempo do homem amigo e da natureza amiga.

Além dessa dimensão do conceito de “natureza” pelos primitivos, é possível, por meio desse excerto dos estudos de Vainsencher (2006), constatar outra concepção de “natureza”,

desta vez, pelos primeiros homens brancos que habitaram Suape. Infere-se que a perspectiva desses homens brancos era consoante com a percepção predominante na época.

Tratava-se do período da Expansão Marítima e de grande influência da Igreja Católica; desvela-se, nessa época, uma dimensão da “natureza” baseada na lógica estoico-cristã, a qual admitia a “natureza” como estranha, entretanto, não a admitia como algo hostil ou indiferente, pois, segundo tal tradição, a natureza foi criada por Deus para ser utilizada pelo homem. Nesse raciocínio, a “natureza” poderia até ser considerada “estranha” porque não era racional, mas era, sobretudo, uma ajuda material ao homem, pois sempre o fazia lembrar, através das catástrofes como o dilúvio, os vulcões e as tempestades, quão corrupta é a humanidade (PASSMORE, 1975).

Nesse diapasão, Passmore (1975) explica que, alguns anos depois, Francis Bacon ao defender a transformação da “natureza”, isto é, a recriação do Jardim do Éden, lutou contra a visão de que o homem era corrupto demais e de que a natureza era sagrada demais para ser tocada. Passmore (1975) esclarece que Bacon, para refutar tal crença, afirmou que foi o homem que Deus fez à sua própria imagem, não a natureza. Não obstante Bacon salvaguardar que o criador fez a natureza para o homem é perceptível que sua visão sobre a mesma é muito similar à perspectiva estoico-cristã. O filósofo apreende o conceito de “natureza” com a dimensão utilitarista (PASSMORE, 1975).

Considerando o período posterior àquele em que a “natureza” deixa de ser algo estranho, o filósofo Gilberto Cotrim (2006) faz a seguinte análise:

Esse respeito e temor à natureza foi sendo gradativamente reduzido à medida que as sociedades tornavam mais complexas e desenvolviam novas formas de conhecer. Por meio do conhecimento racional, o homem foi se desprendendo dos elos míticos, sobrenaturais, que o ligavam à natureza. Esse processo foi iniciado nos séculos XVI e XVII com o desenvolvimento da ciência moderna, foi o “desencantamento” do mundo. A natureza passou a ser estudada e manipulada (COTRIM, 2006, p 58).

Independentemente de qual medida da percepção utilitarista da “natureza” possa ser apreendida nesse primeiro contato dos portugueses com o território de Suape, seja no âmbito da lógica estoico-cristã ou do ponto de vista defendido por Bacon, é certo que a natureza, a partir desse momento, passou a ser vista como algo a ser mediatizado pelo homem. Esse conceito de “natureza” que segrega homem e espaço verde predomina na visão da grande parte dos agentes envolvidos com os objetos de estudo desse trabalho.

Seguindo nessa breve descrição histórica sobre a região, Vainsencher (2006) relata que:

Um outro espaço, por sua vez, foi se formando no Cabo de Santo Agostinho, a partir da substituição da Mata Atlântica pela cultura da cana-de-açúcar, fazendo predominar, na região, a atividade econômica da agroindústria açucareira. Através dessa atividade, começou a verdadeira colonização daquelas terras, assim como a implantação das usinas. A vila do Cabo de Santo Agostinho foi criada por força do alvará de 27 de julho de 1811, e da Provisão Régia de 15 de fevereiro de 1812. Só a partir de 9 de julho de 1877 a cidade tomou o nome de Cabo de Santo Agostinho.

Durante muito tempo, e na maior parte do século XX, o distrito industrial de Pernambuco concentrou-se no município do Cabo, na Região Metropolitana do Recife, porque a capital do Estado não dispunha de um espaço adequado para tal finalidade. O crescimento das regiões urbanas, entretanto, veio provocar uma maior sobrecarga no Porto do Recife, o que contribuiu para se pensar em alternativas portuárias ao sul do litoral. O recôncavo do Cabo de Santo Agostinho, é uma área ao seu redor, foram escolhidos como a melhor e mais próxima opção (VAINSENER, 2006, p. 1).

Dos ensinamentos da obra “Revolução Urbana”, de Henri Lefebvre (2004, p. 98), que tratam dos três “campos” (rural, industrial e urbano), é possível, afirmar que esse período marca, justamente, o fim da época rural (LEFEBVRE, 2004).

Historicamente, tem-se que o projeto de um Porto em Suape data de 1973, quando da elaboração do primeiro plano diretor para a área, não obstante a preocupação em concretizar tal projeto por meio de um instrumento de planejamento urbano, a verdade é que as obras em Suape iniciaram em 1977, quando da expropriação de 13.500 ha de terras de moradores tradicionais (MATTOSO, 2013).

Assim, percebe-se que passa a existir em Suape um espaço altamente antropizado em que “o campo industrial substitui as particularidades naturais por uma homogeneidade metódica e sistematicamente imposta” (LEFEBVRE, 2004, p. 42). Tal metamorfose acontece nesse momento na maior parte do mundo, em obediência à razão, à lei, à autoridade, à técnica, ao Estado e à classe que detinha a hegemonia na época (LEFEBVRE, 2004).

É possível encontrar a apologia a esse processo de urbanização no EIA/RIMA sobre o Engenho Trapiche, empreendimento estudado pela empresa MONITORE que tinha por função, segundo a própria empresa, “implantar um projeto estruturado, voltado para atender a demanda por serviços, comércio, lazer e, sobretudo, moradias decorrentes do Complexo de Suape” (SILVA *et al.*, 2013, p. 8).

Hodiernamente, assim como ocorre na maioria dos espaços globalizados, Suape torna-se cada vez mais urbano e inserido na lógica da mais-valia: o ambiente servindo cada vez mais à formação do capital, situação que é muito bem definida por Santos (2006):

A história do homem sobre a Terra é a história de uma rotura progressiva entre o homem e o entorno. Esse processo se acelera quando, praticamente ao mesmo tempo, o homem se descobre como indivíduo e inicia a mecanização do Planeta, armando-se de novos instrumentos para tentar dominá-lo. A natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza. Hoje, com a tecnociência, alcançamos o estágio supremo dessa evolução (SANTOS, 2006, p. 5).

Do mesmo modo, Carlos Silva e Leônio Silva (2012) sintetizam sobre as diversas acepções da relação do homem com a “natureza”:

A relação que o ser humano tem tido com a natureza, é, muitas vezes, ambígua. São muitas as correntes filosóficas pregando a figura de um “homem natural”, holístico, integrante da natureza, no entanto, o que historicamente parece ter predominado no mundo é uma figura de dominação e desrespeito sobre o meio ambiente (SILVA; SILVA, 2012, p. 02).

2.1.2 A conceituação de “Meio Ambiente”

Edgar Morin e Le Moigne (2000, p. 199), na sua obra “A Inteligência da Complexidade” defende que “a modernidade tem como grande desafio pensar a complexidade”. Segundo os autores, para atingir tal escopo, os estudiosos devem atentar para o fato de que um direcionamento restrito apenas para o pensamento científico clássico, pautado nas variáveis tradicionais (ordem, separabilidade e razão) não lograrão êxito na busca para entender os conceitos dos fenômenos que nos cercam.

Nesse sentido, o conceito de “ambiente” e “meio ambiente”, bem como o de “impacto” são institutos que não podem ser buscados apenas em uma área do saber, pois que os mesmos permeiam e se subsomem a todas as searas do conhecimento.

A esse respeito, pode-se citar, por exemplo, no dicionário de filosofia de Nicola Abbagnano (1998, p. 36), tem-se que “ambiente” é “um complexo de relações entre mundo natural e ser vivo”, tal conceituação alia-se bastante ao famoso dicionário Aurélio da língua portuguesa que dispõe que “ambiente” é o “que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas, por todos os lados” (FERREIRA, 2015, p.190).

A expressão “meio ambiente”, segundo Édis Milaré (2009) foi utilizada, pela primeira vez, pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, em 1835. Em francês o termo é “*milieu ambient*”. Mais tarde, esse termo foi difundido principalmente na obra de Augusto Comte, intitulada Curso de Filosofia Positiva.

Nesse contexto, é imperioso ainda trazer como o Direito define os vocábulos em apreço. De antemão, é importante trazer a baila, importante observação do professor Talden Queiroz Farias (2015) a respeito do pleonasmo contido na expressão “meio ambiente”:

É praticamente unânime a doutrina brasileira de direito ambiental ao afirmar que a expressão meio ambiente, por ser redundante, não é a mais adequada, posto que 'meio' e 'ambiente' são sinônimos. Com efeito, segundo o Dicionário Aurélio meio significa "lugar onde se vive, com suas características e condicionamentos geofísicos; ambiente", ao passo que ambiente é "aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas". Por isso se utiliza em Portugal e na Itália apenas a palavra 'ambiente', à semelhança do que acontece nas línguas francesas, com milieu, alemã, com unwelt, e inglesa, com environment. A despeito disso, o uso consagrou esta expressão de tal maneira que os técnicos e a própria legislação terminaram por adotá-la. (FARIAS, 2016, p.01)

Para além desse desvio, no âmbito jurídico, alguns autores ainda guardam uma visão estrita na qual o vocábulo “meio ambiente” está reduzido ao patrimônio natural e suas relações com os seres vivos. Tal percepção despreza tudo o que não seja relacionado com os recursos naturais. Sobre tal reducionismo, Milaré (2009, p. 137) afirma que muitos estudiosos ainda enxergam o meio ambiente “como um todo que é formado por componentes abióticos, o ar, a água, o solo, a radiação solar, relevo, clima e, por componentes bióticos, os seres vivos”.

Todavia, o Direito tem conseguido alargar sua perspectiva e tem se aproximado da visão mais ampla que defende que o meio ambiente abrange toda a natureza natural e artificial, bem como os bens culturais correlatos.

Embora vanguardista na seara ambiental, a Constituição Federal de 1988 não traz a conceituação de “ambiente” ou “meio ambiente” em seu texto. É o Artigo 3º, I, da Lei n.º 6.938/1981, anterior à Carta Magna de 1988, que define ‘meio ambiente’. Tal definição ocorre de modo consoante ao paradigma da complexidade, pois estabelece “meio ambiente” como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981, Art.3).

Na obra “Direito à informação e meio ambiente”, tese de doutoramento do professor Paulo Affonso Leme Machado (2006), o exímio doutrinador, dentre outras apreciações, faz uma análise comparativa sobre o conceito de “meio ambiente” no Brasil e em diversos países, como na Espanha, nos Estados Unidos, na França, na Itália e mesmo na comunidade europeia. Machado (2006) conclui que o direito ambiental brasileiro passou a ter um campo de atuação mais largo que o de outros países. De acordo com o autor, o legislador pátrio escolheu um

conceito amplo e relacional de meio ambiente, trata-se de um conceito bastante extensivo que atinge tudo aquilo que permite, abriga e rege a vida.

Considerando essa amplidão conceitual do vocábulo “meio ambiente” no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, Leite (2000) pontua que é mais produtora a existência de um conceito que, embora pecando pela qualidade técnico-conceitual, abarque um conteúdo mais amplo, ao invés de uma definição restrita, que reduza a esfera da proteção ambiental. O autor afirma que a visão limitada de meio ambiente corresponde ao patrimônio natural e suas relações com os seres vivos.

José Afonso da Silva (2004) aprofunda ainda mais o conceito de que “meio ambiente” não é mero espaço, mas sim realidade complexa. De acordo com o autor, a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (com conexão e valores) do que a simples palavra “ambiente”, o conceito de “meio ambiente” há de ser, pois, globalizante, visto que abrange “toda natureza original e artificial, bem como os bens correlatos compreendidos, portanto, o solo, a água, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”.

Desse modo, Talden Farias (2015) ensina que são quatro as divisões elaboradas pela maioria dos doutrinadores na área do direito ambiental: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente artificial abrange todas as edificações e equipamentos públicos dentro dos espaços urbanos construídos pelos homens, de acordo com Sirvinskas (2009, p. 582), “cuida-se da ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais.” Desse modo, o meio ambiente artificial compreende todos os espaços habitáveis, sejam espaços urbanos fechados tais como casas e prédios, ou espaços urbanos abertos, a exemplo de ruas e praças. Celso Pacheco Fiorillo (2008) assinala que a importância do meio ambiente artificial fez com que o mesmo recebesse atenção constitucional em diversos momentos:

O meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional não apenas no art. 225, mas também nos arts. 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana; 21, XX, que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; 5º, XXIII, entre alguns outros. (FIORILLO, 2008, p. 21).

Sirvinskas (2009) assinala que o meio ambiente cultural não se difere muito do artificial em relação às suas características. Trata-se também de conjunto de bens, coisas, que são

produzidas pelo próprio homem ou independentemente de sua intervenção, distinguindo-se, porém, no aspecto do valor cultural, atribuído, adquirido ou impregnado a ele, formando a identidade ou memória de um patrimônio cultural de um povo de determinada sociedade. O meio ambiente cultural será integrado pelo patrimônio histórico, paisagístico, artístico, turístico e arqueológico, os quais compreendem as diversas formas de linguagem, a maneira como preparam seus alimentos, edificações, construções, crenças, religiões, dentre outros.

No que tange ao meio ambiente do trabalho, a doutrina considera como aquele onde as pessoas exercem suas atividades laborais, seja no meio urbano ou no meio rural. Desse modo, a proteção conferida a esse meio também abrange a proteção aos trabalhadores que estejam sob a exposição de agentes nocivos à saúde e à segurança.

Por fim, o meio ambiente natural, de acordo com Fiorillo (2008) é o mais fácil de ser identificado, pois existe desde o surgimento do planeta. Contudo, para além dos elementos facilmente identificáveis da natureza, tais como água, solo, ar, fauna e flora, o autor pontua que o meio ambiente natural também compreende toda a superfície terrestre e subsolo, tais como os minerais.

Por fim, vale salientar o ensinamento de Farias (2015), o qual ensina que essa compartimentalização em quatro diferentes tipos de meio ambiente é apenas para efeitos metodológicos, para facilitar a identificação da atividade agressora e do bem diretamente impactado, visto que o meio ambiente é, por essência, unitário (Figura 3).

Figura 3 - Píer de Granéis Líquido I de Suape: natureza natural (ecossistema marinho) e artificial (embarcação marítima)



Fonte: Autor (2016).

No âmbito desse trabalho, o “ambiente” a ser investigado é, justamente, a complexidade existente entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais. O ambiente a ser examinado insere-se no cenário dialético existente entre os grandes aportes financeiros capazes de alavancar os índices de crescimento econômico do Estado e a preservação dos recursos naturais.

2.1.3 A conceituação de “Impacto Ambiental”

No que diz respeito ao termo “impacto”, etimologicamente, tem-se que ela provém do termo latim “*impactus*”. O dicionário Aurélio ensina que tal palavra quer dizer “encontro de projétil, míssil, bomba ou torpedo, com o alvo; choque; impressão muito forte.” Assim, não se trata de um choque qualquer, mas sim de um choque com penetração. A palavra se compõe de “in”, que significa movimento para dentro, e a raiz do verbo “*pactum*”, que significa “cravar”, “fixar” ou “montar” (FERREIRA, 2015).

Paulo de Bessa Antunes (2010) define impacto ambiental como um abalo, uma impressão muito forte, muito profunda, ocasionada por razões diversas sobre o ambiente, ou seja, sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos (Figuras 4 e 5). Caso o impacto seja positivo, deve ser estimulado; todavia, se for negativo, deve ser elidido ou mitigado.

Figura 4 - Impactos ambientais na implantação do Estaleiro Atlântico-Sul em Suape



Fonte: Autor (2012).

Figura 5 - Impactos ambientais na implantação do Estaleiro PROMAR em Suape



Fonte: Autor (2012).

Por sua vez, juridicamente, o termo “impacto ambiental” foi estabelecido na Resolução CONAMA n.º 001/1986 como:

[...] 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

(BRASIL, 1986, art. 1).

2.2 Princípios do Direito Ambiental

Antes de adentrar nos comentários sobre os “Princípios do Direito Ambiental”, se faz salutar uma breve introdução sobre a localização dos princípios como espécie dentro do gênero “fontes do Direito”.

De acordo com Nunes (2002):

Fonte é a nascente da água, e especialmente é a bica donde verte água potável para uso humano. De forma figurativa, então, o termo fonte, designa a origem, a procedência de alguma coisa (NUNES, 2002, p. 46).

Nesse sentido, conforme Diniz (2001), “fonte do Direito” equivale ao fundamento de validade da ordem jurídica. “Fonte” constitui o lugar de onde surge o direito, isto é, ao se referenciar o termo “fonte do direito” é preciso compreender o seu ponto de partida, o seu início.

Ainda sobre o tema Del Vecchio (1972) preconiza que:

Fonte de direito *in genere* é a natureza humana, ou seja, o espírito que reluz na consciência individual, tornando-se capaz de compreender a personalidade alheia, graças à própria. Desta fonte se deduzem os princípios imutáveis da justiça e do Direito Natural (DEL VECCHIO, 1972, p. 148).

Algumas fontes do direito estão previstas em legislações infraconstitucionais, como no caso do artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que estabelece:

Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito (BRASIL, 1942, art. 4).

Assim, o intérprete é obrigado a integrar o sistema jurídico, ou seja, diante da lacuna (a ausência de norma para o caso concreto), ele deve sempre encontrar uma solução adequada que pode ser buscada por meio de outras fontes do direito que não a lei. Em suma, as fontes do direito podem ser entendidas como todas as circunstâncias ou instituições que exercem determinada influência sobre a compreensão dos valores tutelados por um sistema jurídico. Dentre essas fontes, destacam-se as leis, os costumes, a jurisprudência, a doutrina e, finalmente, os princípios.

De acordo com Venosa (2003), os princípios gerais de direito são regras oriundas da abstração lógica do que constitui o substrato comum do Direito. Venosa pontua que os princípios são de grande importância para o legislador, pois que são verdadeiras fontes inspiradoras da atividade legislativa e administrativa do Estado.

Talden Farias (2006) sinaliza que os princípios exercem um papel extremamente relevante frente às outras fontes do Direito porque, além de incidirem como regras de aplicação do Direito no caso concreto, eles também influenciam na produção das outras fontes do Direito.

Segundo Alexandrino e Paulo (2012), os princípios são ideias centrais de um sistema, estabelecem as diretrizes e conferem a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita a adequada compreensão de sua estrutura. Assim, os princípios auxiliam na interpretação e na própria produção normativa.

O constitucionalista Paulo Bonavides (1998) alude, ainda, que os princípios quando constitucionalizados, se fazem chave de todo o sistema normativo. De acordo com o autor, os princípios são a mais alta expressão da normatividade que fundamenta a organização do poder, da superioridade e hegemonia na pirâmide normativa, e, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o regime a ordem jurídica.

Canotilho (1998) afirma que os princípios têm como funções principais: impedir o surgimento de regras que lhes sejam contrárias, compatibilizar a interpretação das regras e dirimir diretamente o caso em espécie frente à ausência de outras regras.

Nesse sentido, também aduz Celso Antônio Bandeira de Melo (1980, p. 748):

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.

Contudo, embora de extrema relevância para o Direito, o assunto “princípios” não é uníssono em seus aspectos didáticos. Ferraz Júnior (2011) afirma que há autores que defendem que os princípios gerais do direito constituem reminiscência do direito natural como fonte, contudo, afirma que também existem doutrinadores que os identificam como instrumentos de equidade, ou seja, sentimento do justo no caso concreto, outros estudiosos reduzem os princípios, em última análise, aos preceitos romanos: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*². O autor conclui, assim, que a formulação dos princípios é indefinida.

No Direito Ambiental, também há grande dificuldade, principalmente, quanto a uma unicidade sobre a quantidade de princípios existentes e nomenclatura dos mesmos. Nesse sentido, o professor Guilherme José Purvin de Figueiredo realizou um estudo comparativo em seu livro “Curso de Direito Ambiental” sobre as diversas abordagens dos princípios do Direito Ambiental e concluiu que “são poucas as coincidências na doutrina e isto decorre em grande parte do próprio alcance que cada doutrinador atribui a este ramo do Direito” (FIGUEIREDO, 2009, p. 81).

O mestre Paulo Affonso Leme Machado, reconhecido pelos estudiosos como precursor e singular nos estudos de Direito Ambiental no Brasil, e, por isso, será referência nesse

² Esse brocardo provém do preceito do jurista romano, Ulpiano. O termo completo é “*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”, que traduzido do latim significa “Os preceitos do direitos são estes: viver honestamente, não lesar a outrem, dar a cada um, o que é seu” (VIVIAN, 2015).

trabalho, apresenta, por exemplo, em seu livro “Direito Ambiental Brasileiro” os seguintes princípios: Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado, Princípio do direito à sadia qualidade de vida, Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, Princípio do usuário-pagador, Princípio do poluidor-pagador, Princípio da precaução, Princípio da Prevenção, Princípio da Reparação, Princípio da Informação, Princípio da Participação e Princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder Público (MACHADO, 2011).

Ademais dessa dificuldade, conforme exposto até aqui, os princípios constituem-se temática fundamental para o estudo de qualquer tema que se relacione com a área jurídica. Com a seara ambiental não poderia ser diferente, nesse sentido, Herman Benjamin (1992), uma das maiores autoridades do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no âmbito do Direito Ambiental, ensina que:

São os princípios que auxiliam no entendimento e identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental, é destes princípios que se tiram as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade, e ainda, são os princípios que servem de discernimento básico para a interpretação das normas que compõem o sistema jurídico nacional, condição indispensável para a boa aplicação do direito nessa área (BENJAMIN, 1992, p. 115).

Assim, devido à falta de uniformidade sobre a quantidade de princípios na área ambiental, bem como a dificuldade para se abarcar as dezenas de princípios ambientais definidos pelos inúmeros estudiosos da área, e, principalmente, por não ser o escopo desse trabalho, serão realizados apenas breves comentários acerca de alguns princípios ambientais que são basilares para o desenvolvimento e compreensão do objetivo dessa dissertação, dentre eles: Princípio da Prevenção, da Precaução, Princípio da Participação popular, Princípio da Informação e o Princípio da Publicidade.

2.2.1 Princípios da Prevenção e da Precaução

De acordo com os professores José Rubens Morato Leite e Leônio José Alves da Silva (2012), o reconhecimento das práticas preventivas e precaucionais diante dos problemas ambientais deram-se através da recente trajetória dos desastres ecológicos envolvendo a atividade petrolífera. Tais acidentes propiciaram, de acordo com os autores, a formatação de um novo modelo jurisprudencial que além de recrudescer a abordagem de tais princípios, também trouxeram a inversão do ônus da prova em matéria difusa e a instrumentalidade das

ações coletivas como ferramentas decisivas no controle das políticas públicas e sua repercussão nos direitos difusos (LEITE; SILVA, 2012).

Destarte, observa-se que tanto o princípio da precaução quanto o princípio da prevenção são dependentes diretamente dos princípios a serem analisados nos próximos tópicos: participação popular, informação e publicidade, todos, de extrema relevância para a compreensão dessa dissertação.

O princípio da Prevenção relaciona-se ao dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente. Para alguns doutrinadores é o princípio basilar do Direito Ambiental, pois, de acordo com GASPARG (2008):

Os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para o momento anterior ao da consumação do dano (...). Vale dizer, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única solução (GASPARG, 2008, p. 8).

Nesse sentido, há, inclusive, julgados como o do Tribunal do Rio Grande do Sul que se manifestou sobre o tema firmando o posicionamento do princípio da prevenção como orientador do Direito Ambiental:

Agravo de Instrumento. Direito Ambiental. Princípio da Prevenção. **No plano do direito ambiental vige o princípio da prevenção, que deve atuar como balizador de qualquer política moderna do meio ambiente. As medidas que evitam o nascimento de atentados ao meio ambiente devem ser, a toda evidência, priorizadas.** Na atual conjuntura jurídica, o princípio do interesse e bens coletivos predominam sobre o interesse particular ou privado. O argumento de que a concessão de medida liminar pode dar ensejo à falência, não serve como substrato a continuidade de atos lesivos ao meio ambiente.

(TJ-RS-AI: 70050366434 RS, Relator: Arno Werlang, Data de Julgamento: 08/08/2012, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 23/08/2012) (**grifo nosso**).

Diversos outros julgados também corroboram a relevância desse princípio no ordenamento jurídico ambiental brasileiro:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MEIO AMBIENTE - APROVEITAMENTO DE BATERIAS AUTOMOTIVAS PARA EXTRAÇÃO DE CHUMBO - ATIVIDADE POTENCIALMENTE LESIVA - LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO CONCEDIDA. Um vez concedida a licença de operação, o empreendedor está habilitado ao início de sua atividades, contanto que observe os parâmetros dispostos no alvará e na legislação pertinente, caso contrário estará sujeito às medidas

judiciais para cessação da conduta danosa, ou potencialmente prejudicial, ao meio ambiente. **Em matéria ambiental, diante da incerteza quanto à lesividade da atividade desenvolvida pelo particular, deve ser aplicado o princípio da prevenção, o qual se impõe aos casos em que há informações conhecidas, certas ou provadas sobre o risco de dano, ou seja, hipótese em que haja perigo concreto.** Desta feita, constatado nos autos que a atividade do empreendedor tem possibilidade de causar danos irreversíveis ao meio ambiente e à saúde dos moradores próximos à empresa, a paralisação da atividade na indústria é medida a ser imposta até que fiquem regularizadas as providências para evitar a poluição (TJ-SC - AC: 28910 SC 2006.002891-0, Relator: Volnei Carlin, Data de Julgamento: 13/06/2006, Primeira Câmara de Direito Público) (**grifo nosso**).

AGRAVO DE INSTRUMENTO - PRELIMINAR - LEGITIMIDADE DO PROCURADOR DO MUNICÍPIO - ART. 37, II, DA CF - REJEITADA - DIREITO AMBIENTAL - EXTRAÇÃO DE SAIBRO SEM LICENCIAMENTO - ART. 225, *CAPUT*, DA CF - PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO - RECURSO PROVIDO. 1) A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Inteligência do art. 37, II, da CF. 2) De acordo com o IBAMA, a extração de saibro é considerada uma atividade altamente poluidora, a qual, sem o devido licenciamento e a devida fiscalização, pode produzir efeitos irreversíveis ao meio ambiente. 3) Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Inteligência do art. 225, *caput*, da CF. 4). **O princípio da prevenção impõe uma certa obrigatoriedade do licenciamento ambiental e do estudo de impacto ambiental - um dos principais instrumentos de proteção ao meio ambiente - para as atividades cujos impactos ambientais já são conhecidos.** 5) Recurso provido. (TJ-ES - AI: 09178729220098080000, Relator: JOSENIDER VAREJÃO TAVARES, Data de Julgamento: 27/04/2010, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/05/2010) (**grifo nosso**).

Embora seja considerado um princípio norteador do Direito Ambiental, Romeu Faria Thomé da Silva (2014) sinaliza que tal princípio não é empregado em toda e qualquer situação de perigo de dano. O princípio da prevenção lastreia-se na certeza científica do impacto ambiental de determinada atividade. Assim, de acordo com o autor, quando do conhecimento dos impactos sobre o meio ambiente, impõe-se a aplicação de todas as ações preventivas possíveis a mitigar ou, se possível, extinguir os efeitos negativos da atividade sobre o ecossistema.

Quando não há a certeza científica do impacto ambiental, eis que entra em cena o princípio da Precaução. Tal princípio foi formalmente proposto na Conferência do Rio 92:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. **Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental** (CNUMAD, 1992, p. 3, grifo nosso).

Desse modo, percebe-se que a inexistência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para postergar a adoção de medidas efetivas de modo a evitar a degradação ambiental. Conforme pontua Romeu Faria Thomé da Silva (2014, p. 67), “a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não são perigosas e/ou poluentes”.

É imperioso citar mais uma vez Machado (2011), pois, com transparência, o doutrinador consegue delimitar a finalidade do Princípio da Precaução:

O princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as ações humanas. A precaução visa gerir a espera da informação para que se avaliem os prós e os contras de determinada situação, e permita a participação democrática nas deliberações (MACHADO, 2011, p. 91).

Milaré (2006, p. 145), nesse mesmo sentido, assevera que “com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Corroborando a obrigação do Estado em consagrar o referido princípio, Fiorillo (2005, p. 57) atesta que “para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

Sobre o princípio da prevenção e o da precaução, vale ainda importante diferenciação conceitual realizada por Marcelo Abelha Rodrigues (2002). De acordo com o autor, o princípio da precaução antecede o princípio da prevenção, pois o seu alcance projeta-se não para evitar o dano ambiental, mas sim para evitar os riscos ambientais. De forma esclarecedora, Abelha ensina que, se os riscos são conhecidos, trata-se de preveni-los, todavia, se os riscos não são conhecidos, trata-se de não corrê-los (RODRIGUES, 2002).

Por fim, Rodrigues (2002) resume essa importante diferenciação:

O princípio da precaução, portanto, tem uma finalidade ainda mais nobre do que a própria prevenção, já que em última análise este último estaria contido naquele. Enquanto a prevenção relaciona-se com a adoção de medidas que corrijam ou evitem danos previsíveis, a precaução também age prevenindo, mas antes disso, evita-se o próprio risco ainda imprevisto (RODRIGUES, 2002, p. 205).

2.2.2 *Princípio da Participação popular*

A Constituição Brasileira de 1988, ao mencionar o meio ambiente em seus dispositivos legais, qualifica-o como um bem de uso comum do povo, e, delega ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação do mesmo. O *Caput* do Art. 225 assim dispõe:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público *e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo* para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, *caput*, **grifo nosso**).

No inciso IV:

[...] 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** (BRASIL, 1988, IV, §1º, **grifo nosso**).

À vista disso, tem-se que, para ser possível desfrutar do meio ambiente de modo equilibrado, é necessário, dentre outros fatores, que a sociedade o defenda de possíveis agressões, é essencial a participação da sociedade na tutela do meio ambiente.

Nesse sentido, antes mesmo da Constituição Federal, a legislação pátria contemplava o princípio da participação popular, também conhecido como Princípio da participação comunitária ou princípio democrático.

Leite e Bello Filho (2000) aduzem que foi a partir da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA), que o princípio da participação popular ganhou espaço entre os mais variados institutos jurídicos relacionados à tutela do meio ambiente.

Dentre as várias manifestações do princípio da participação popular na PNMA, é possível destacar a própria composição do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) que, na época, previa a participação de dois representantes de associações

legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição (LEITE; BELLO FILHO, 2000, p. 412).

Outro dispositivo legal que muito contribuiu para o recrudescimento do ingresso do princípio da participação popular no ordenamento jurídico brasileiro, foi a lei que disciplinou a Ação Civil Pública, Lei n.º 7.347, publicada ainda em 1985, ou seja, também antes do advento da Carta Magna.

A supracitada lei contemplou a possibilidade de ação civil pública de responsabilidade por danos contra o meio ambiente, o patrimônio cultural e outros interesses difusos. A norma trouxe o aludido princípio de maneira bastante clara ao dispor, em seu Art. 5º, que, para propor a referida ação, são partes legítimas as associações que estiverem constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que incluíssem entre seus objetivos, dentre outros, a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio público e social ou outros interesses difusos.

Um terceiro marco do princípio da participação popular no direito positivado brasileiro foi através da Resolução CONAMA n.º 001/1986 que previu a realização de audiências públicas para informação à comunidade sobre os projetos e seus impactos ambientais (BRASIL, 1986).

Logo em seguida sobreveio a Resolução CONAMA n.º 009/1987, que regulamentou as audiências públicas e alvitrou a possibilidade de convocação de audiência pública pelos seguintes atores: órgão ambiental competente, quando este julgasse necessário, ministério Público e, contemplando de modo cabal o princípio da participação, permitiu que audiência pública fosse solicitada por entidade civil ou a requerimento de cinquenta ou mais cidadãos.

Nessa época, logo após a promulgação da Constituição e das resoluções mencionadas, de acordo com Machado (1994, p. 39) estavam contemplados na legislação ambiental brasileira três vertentes de participação popular:

- Participação das pessoas através das ONGs nos conselhos ambientais;
- Participação das pessoas e entidades na fase de comentários e na fase de audiência pública no procedimento de estudo de impacto ambiental;
- Participação em ações judiciais.

Consoante Antunes (2010), após a Constituição Federal de 1988, é possível verificar que o princípio da participação popular restou inserido, ao menos, formalmente, em três esferas: legislativa, administrativa e processual.

Abaixo, o Quadro 1, faz resumo sobre o Princípio da Participação Popular dentro da atual Carta Magna brasileira.

Quadro 1 - Princípio da Participação Popular dentro da Constituição Federal

Medidas Legislativas	Medidas Administrativas	Medidas Processuais
Plebiscito (art. 14, I, CF)	direito de informação (art. 5º, XXXIII, CF)	Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF)
Referendo (art. 14, II, CF)	direito de petição (art. 5º, XXXIV, CF)	Ação Civil Pública (art. 129, III, CF)
Iniciativa popular (art. 14, III, CF)	EIA (art. 225, IV, CF)	

Fonte: Adaptado de SILVA (2014).

Por fim, sobre o princípio da participação comunitária, vale trazer importante referência de Romeu Faria Thomé da Silva (2014), o autor contextualiza que a democracia atual não se constitui apenas por meio dos representantes eleitos e dos sistemas burocráticos que cumprem os comandos legais emanados pelos centros de poder do Estado. A democracia postula meios de participação direta da comunidade tanto no que tange ao aspecto de macro decisões (plebiscito, referendo, iniciativa legislativa popular, ação popular), quanto no aspecto de processos de decisões localizadas (tais como decisões condominiais e decisões administrativas), pois, que tais decisões afetam, direta ou indiretamente, os indivíduos.

Nesse diapasão, o insigne Machado (2004) afirma que as questões ambientais, por sua própria natureza, extensão e gravidade, enquadram-se como tema da macro democracia (consulta popular ambiental, como se deu na Itália e Suécia em relação à política nuclear). Complementando, Sampaio (2003) afirma que as questões ambientais também abrangem a micro democracia (participação popular e social, sobretudo das ONGs, em audiências públicas e em ações coletivas ambientais).

2.2.3 Princípio da Informação

Leite (2000) afirma que a participação popular integraliza-se com a informação e a educação ambiental. Participação sem a devida informação não é nem verossímil, nem eficaz, constitui-se apenas em um simples ritual. No mesmo sentido, Milaré (2006, p. 163) corrobora o pensamento supracitado defendendo que “os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente”.

Consoante Machado (2011, p. 103), “a informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria”.

Desse modo, sendo a informação um mecanismo que permita que um cidadão ou um grupo de cidadãos opine sobre determinado tema e se qualifique para defender seu posicionamento, é esperado que este caminho conduzisse a participação, seja através de manifestações escritas, da ocupação de cargos em órgãos ambientais, ou mesmo, numa das categorias chave dessa dissertação, em audiências públicas.

Nessa mesma acepção, Marcelo Abelha Rodrigues (2002) assenta que o princípio da participação apenas pode ser concretizado se duas condicionantes forem satisfeitas: a população deve ter informação ambiental e, tendo essa informação, deve ser possível que a população possa refletir sobre essa informação fazendo um juízo de valor consciente, para, só assim, tomar uma atitude em prol do meio ambiente.

Os professores José Morato Leite e Leônio José Alves da Silva (2012), ao analisarem as bases da sociedade de risco e a exploração dos recursos naturais na região do pré-sal na costa brasileira, dentre outros aspectos, tem como uma de suas conclusões, justamente, a prática comum do Estado brasileiro de violar o princípio da informação:

A ausência do diálogo com a sociedade incomoda, não apenas pelos reclames constitucionais da publicidade, da transparência, da eficiência e da participação popular no trato das questões ambientais, mas, primordialmente, pela nítida exclusão do sadio envolvimento e esclarecimento da população [...] (LEITE; SILVA, 2012, p. 306).

2.2.4 *Princípio da Publicidade*

A participação social com a devida informação é, sobremaneira, essencial nesse processo de proteção ao meio ambiente, todavia, tanto o princípio da participação popular quanto o princípio da informação estão, em grande parte, condicionados à publicidade dos atos da Administração Pública, isto é, ao princípio da publicidade (LEITE, 2000).

Machado (2006), com maestria, afirma que é necessário assentir a exigência da publicidade em todas as áreas do procedimento legislativo e do procedimento administrativo. José Rubens Morato Leite (2000), especialista em Direito Ambiental, complementa que a exigência do princípio da publicidade é essencial também para ao judiciário:

Além de dar suporte na resolução de conflitos normativos que chegam ao Tribunal, essa ‘hermenêutica esverdeada’ tem possibilitado mais transparência e objetividade no processo decisório, conferindo maior legitimidade às argumentações judiciais proferidas (LEITE, 2000, p. 42).

Nesse mesmo sentido, através do estudo da obra do filósofo Kant, Machado (2006) defende que não são justas as atitudes que aludem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizam com a publicidade. Adicionalmente, o autor defende não apenas o direito à publicidade, mas o direito à crítica, pois é a publicidade crítica que concebe a viabilidade de se conseguir a informação requerida sobre o funcionamento do Estado, para que este possa ser avaliado e criticado pelo olhar da opinião pública.

A publicidade, além de ser um pilar da democracia, consegue ainda transpassar essa ideia. De acordo com Machado (2006, p. 61), “a publicidade representa a possibilidade de um sistema de governo onde haja moralidade e prestação de contas dos atos da Administração Pública”.

José Joaquim Gomes Canotilho (1998) defende que a publicidade é um princípio estruturante da Constituição. De acordo com o autor, os princípios estruturantes podem ser concretizados através dos mesmos princípios, embora com acentuações diversas. Por exemplo, o princípio da publicidade dos atos da autoridade com efeitos externos é, simultaneamente, uma concretização ou densificação do princípio democrático e do princípio do Estado de Direito, isto é, a publicidade é o contrário da política de segredo (que se traduz no princípio democrático) e, também, a publicidade é uma exigência da segurança dos cidadão (princípio do estado de Direito).

Nessa mesma esteira, vale o ensinamento jurídico e filosófico de Bobbio e Viroli (2004):

O máximo de corrupção corresponde ao máximo de segredo. O pagamento de um contrato regular deve ocorrer sob a luz do sol; o dinheiro dado ao corrupto é dado nas sombras. O contrato juridicamente legal é público; a relação de corrupção acontece em segredo. Mais os corruptos sentem-se protegidos dos olhares, mais se sentem seguros para cumprir atos ilícitos (BOBBIO; VIROLI, 2004, p. 111).

Desse modo, faz-se necessária a abertura de diálogo entre a comunidade e os órgãos governamentais. Nesse aspecto, a audiência pública é um instrumento bastante pertinente, pois, tem como objetivo permitir a expressão de opiniões e sentimentos do cidadão e das comunidades a serem atingidos pela atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (VASCONCELOS, 2002).

Nesse sentido, Leite e Bello Filho (2004) assentam que o Estado não deve propor soluções sem ouvir as comunidades, pois, tal conduta resulta, quase sempre, em projetos ineficazes para solução dos problemas. Os autores ainda advertem que quando se trata de questões ambientais é possível que não exista outra chance para solucionar as dificuldades.

Partindo da ótica dos órgãos governamentais, César (2011, p. 54) afirma que “a audiência pública é um mecanismo colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante”.

2.3 Instrumentos legais de proteção ambiental

2.3.1 Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

No final da década de 1950, diversos estudiosos, acadêmicos e gestores públicos apontavam que deveriam existir outros mecanismos mais eficientes que apenas os utilizados no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. Nesse contexto, na década de 1960, também contribuiu a nova perspectiva sobre o conceito de “impacto ambiental” que passou a ser analisado pelos estudiosos de modo mais objetivo, demonstrando desse modo que a avaliação desse conceito poderia ser feita de forma mais precisa, podendo transformar-se em um instrumento do processo de tomada de decisões dentro do de licenciamento ambiental (BRAGA *et al.*, 2005).

Ainda segundo Braga *et al.* (2005), para que a avaliação dos impactos ambientais realmente pudesse ser utilizada de modo produtor ela deveria ter características técnicas mínimas disciplinadas pelos poderes públicos e também deveria ser compilada em um documento público acessível aos vários segmentos da sociedade interessados no processo de licenciamento ambiental.

Diante dessa nova dimensão sobre os impactos ambientais, ou seja, de modo mais pragmático, Munn (1975) dispõe sobre quais seriam os requisitos essenciais de uma avaliação de impacto ambiental: descrever tanto a ação proposta quanto às alternativas referentes a essa ação; fazer a previsão da magnitude e natureza dos efeitos ambientais; identificar as preocupações humanas significativas; listar os indicadores de impacto a serem utilizados e para cada um definir sua magnitude; por meio dos valores previstos para a natureza e magnitude dos efeitos ambientais, determinar os valores de cada indicador de impacto e o impacto total (MUNN, 1975).

De acordo com Colby (1991), as avaliações de impacto ambiental despontaram inicialmente apenas em países industrializados, restringindo-se aos problemas da poluição e sob o paradigma de desenvolvimento denominado na época de Proteção Ambiental. De acordo com esse paradigma, era necessário um instrumento racional para avaliação dos custos e benefícios das atividades de desenvolvimento, antes da sua devida implantação. O foco da Proteção Ambiental era dado ao controle da poluição no tocante à reparação e ao estabelecimento de limites para as atividades danosas.

Em 1969³, a Avaliação de Impacto Ambiental foi instituída nos Estados Unidos e a partir desse marco, esse instrumento de proteção ambiental foi difundido para outros países, inclusive o Brasil. Nesse ano foi aprovado nos Estados Unidos o *National Environmental Policy Act* – NEPA que iniciou a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um requerimento formal de política pública a ser realizada na análise de planos, programas, projetos e de propostas legislativas de intervenção no meio ambiente. Dentre os escopos do NEPA destaca-se a tentativa de prevenir ou eliminar danos ao meio ambiente através da tomada de ações de maneira multidisciplinar e sistemática, a qual fosse capaz de abarcar não só aspectos técnicos e econômicos mas também valores ambientais não quantificáveis (SADLER, 1996).

Seguindo a digressão histórica sobre a Avaliação de Impacto Ambiental, desde 1985, a União Europeia tornou oficial o uso desse mecanismo entre seus Estados membros (GLASSON; THERRIVEL; CHADWIC, 1994).

Em 1996, a *International Association for Impact Assessment* (IAIA) e o *Institute of Environmental Asssesment* do Reino Unido (IEA – UK) realizaram em Portugal, na cidade de Estoril, o seminário *The Enviromental Impact Asssesment Global Guidelines Project*, que deu origem a publicação *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice*. O documento está dividido em duas partes: a parte I descreve os propósitos, objetivos e a forma de abordagem utilizada para desenvolver os princípios; a parte II apresenta a definição de AIA e os seus objetivos.

A AIA é conceituada, nesse documento, como o processo de identificar, prognosticar, avaliar e mitigar os efeitos biofísico, sociais e demais efeitos consideráveis de propostas de desenvolvimento, sendo que esse processo deve ser realizado previamente a tomada das principais decisões. Os objetivos da AIA, de acordo com o documento consistem em

³ Conforme historiado por Luís Henrique Sánchez (2013), o nascimento da AIA se operou, de fato, nos EUA em 1969, com a aprovação pelo Congresso americano da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, contudo só passou a ter vigência em 1º de Janeiro de 1970.

promover a prática eficaz de avaliação do impacto ambiental pertinente com os arranjos institucionais e processos que estão em vigor nos diferentes países. Para essa meta, a referida publicação define que os princípios sejam amplos, genéricos e não prescritivos, capazes de enfatizar a Avaliação de Impacto Ambiental como um processo possível de ser aplicado a todos os níveis e tipos de propostas, levando em consideração os limites de tempo disponível, informação e recursos.

No que tange à previsão legal da AIA no Brasil, tem-se que a mesma surgiu primeiramente na Lei n.º 6.803/1980 que dispõe, em síntese, sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

Verbi gratia, assim estabelece a referida lei:

Art. 10. Caberá aos Governos Estaduais, observado o disposto nesta Lei e em outras normas legais em vigor:

[...]

§3º Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior, será precedida de estudos especiais de alternativas e de **avaliações de impacto**, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada (BRASIL, 1980, art. 10, §3º, **grifo nosso**).

Contudo, é através da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei Federal n.º 6.938/1981, que a AIA ganha força no país. A referida lei estabelece princípios, objetivos gerais e específicos de proteção ambiental e organiza a estrutura administrativa ambiental por meio do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Para a implementação efetiva da PNMA, foram criados instrumentos capazes de contribuir de modo concreto, dentre eles está justamente a Avaliação de Impactos Ambientais (SILVA, 2014).

A AIA está prevista no artigo 9º, III da PNMA:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

III - a avaliação de impactos ambientais

[...]

(BRASIL, 1981, art.9, III).

A relevância da Avaliação de Impacto Ambiental também foi fomentada com o advento da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que aconteceu em junho de 1992 como objetivo de reafirmar a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972 – Conferência de Estocolmo). A AIA foi citada no Princípio 17:

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente (CNUMAD, 1992, p. 3).

O CONAMA, em sua resolução n.º 237 de 1997, também definiu os estudos ambientais⁴ como:

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 (BRASIL, 1997, Art. 1, III).

No que diz respeito às formas de análise de eficácia de instrumentos jurídicos de AIA, tem-se pesquisas acadêmicas incipientes, mas, uma grande preocupação de instituições públicas e privadas, na dimensão nacional e internacional. No contexto internacional, tem-se como referência o trabalho de Sadler (1996) que geriu um estudo amplo para analisar a eficácia de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). O trabalho consistiu numa compilação de iniciativa das instituições *Canadian Environmental Assessment Agency* (CEAA) e da *International Association for Impact Assessment* – IAIA.

Em linhas gerais, o projeto contou com a colaboração de 21 instituições que atuam na área de planejamento público, meio ambiente e avaliação de impacto ambiental. O esforço coletivo dispôs ainda da participação de aproximadamente 17 países.

De acordo com Nicolaidis (2005) a avaliação da eficácia da AIA nos trabalhos de Sadler (1996) deu-se basicamente através do modelo de comparação entre a teoria e a prática, isto é, colocando em destaque o que deveria ser feito de acordo com as normas estabelecidas em leis e na ciência, com o que, de fato, é realizado.

Em síntese, Nicolaidis (2005) descreveu que as formas de avaliação de eficácia da AIA são: i) a procedimental: verificando se o processo de avaliação está de acordo com os requerimentos e princípios estabelecidos; ii) a substantiva: verificando se o processo de avaliação alcança os seus objetivos, isto é, se fornece um bom suporte à tomada de decisão informada, resultando em proteção ambiental e iii) a transacional: verificando se o processo

⁴ É imperioso trazer a observação de Édís Milaré (2009) a respeito da sinonímia do uso do termo “avaliação de impactos ambientais” no Brasil. Tal termo, segundo o autor é intitulado por diversos estudiosos brasileiros e também por legislações ambientais infraconstitucionais como “estudos ambientais”.

de avaliação apresenta esses resultados ao menor custo e no mínimo tempo possível, isto é, se além de eficaz ele também é custo efetivo.

No contexto mais regionalizado, destaca-se a pesquisa de Almeida (2003) que, ao analisar a eficácia dos Estudos Ambientais relacionados ao meio ambiente contratados pela empresa Suape utilizou-se da pesquisa bibliográfica e investigação se as recomendações de tais estudos estavam sendo seguidas. Em síntese, foi feito um diagnóstico ambiental e um estudo comparativo entre as orientações dos estudos e o que, de fato, havia sido realizado na região de Suape.

2.3.2 Audiências Públicas

a) Características e finalidade

A audiência pública (Figura 6) integra os procedimentos previstos no processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de diversos países (Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, dentre outros) funcionando como canal de participação da comunidade nas decisões (MILARÉ, 2009).

Figura 6 - Presença da população nos debates da audiência pública sobre a implantação da CTDR nas adjacências de SUAPE



Fonte: <http://mataengenhouchoa.blogspot.com.br/>.

Vale dizer que, na audiência pública é possível a participação de todos os atores sociais: de atores individuais, de caráter coletivo e, mais importante, não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim impor discriminações de participação ou exigências burocráticas não pertinentes, como ser eleitor da região onde é realizada a audiência pública ou tempo de moradia em comunidade impactada por grande empreendimento, fere frontalmente o Princípio da Participação popular. A audiência pública é aberta a todos os cidadãos interessados, tem caráter inclusivo. Sobre tal ponto, com perfeição, Machado (2011) assim ensina:

Ser cidadão já não é só ser eleitor ou poder ser eleito para cargos ou funções eletivas. É mais: é, entre outros direitos, poder integrar órgãos públicos como o Conselho da República (art. 89, VII) ou falar perante Comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2º), onde não se exigirá a apresentação de título de eleitor para o exercício da cidadania. **Ser cidadão é sair de sua vida meramente privada e interessar-se pela sociedade de que faz parte e ter direitos e deveres para nela influenciar e decidir. No caso da cidadania ecológica participa-se em defesa de um interesse difuso, tratando-se de ‘exigir cuidado público da vida’** (MACHADO, 2011, p 143, grifo nosso).

Ademais, as audiências públicas realizadas para debate sobre a implantação de empreendimentos possuem regras específicas para o seu funcionamento (Quadro 2), como procedimentos formais e orientações metodológicas, tais como data e hora definidas, pauta, atas de reunião, determinação de gravação em vídeo e/ou de voz dos debates.

Há também as regras relacionadas à condução do debate (Figura 7), tais como: determinação de quais atores tem a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, tempo de intervalo, entre outras normas. Por fim, há regras que visam a orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a audiência pública está relacionada (MATOS *et al.*, 2002 *apud* FONSECA *et al.*, 2013).

Figura 7 - Debates na Audiência Pública sobre a implantação de uma Central de Tratamento e Destinação de Resíduos nas adjacências de SUAPE



Fonte: <http://mataengenhouchoa.blogspot.com.br/>

A finalidade da audiência pública não deve se resumir a mera exposição àqueles que serão impactados pelo empreendimento, bem como aos demais interessados, sobre o que consiste o projeto a ser implantado, com seus respectivos impactos negativos e positivos, ela deve, sobretudo, pressupor o debate, a proposição de novas ideias, a oitiva dos problemas e sugestões de todos os atores sociais.

Quadro 2 - Características básicas das audiências públicas

Características básicas das audiências públicas	Aplicação do princípio da publicidade;
	Aplicação do princípio da participação popular;
	Aplicação do princípio da informação;
	Aplicação do princípio da Prevenção e da Precaução;
	Possui caráter pontual;
	Implica debate entre os envolvidos;
	Tem o escopo de reduzir os conflitos;
	Contém regras específicas para o seu funcionamento.

Fonte: Adaptado de FONSECA *et al.* (2013).

Após a apresentação do projeto, a audiência pública tem por meta canalizar as indagações da sociedade, com vistas a dirimir eventuais dúvidas, acrescendo ao procedimento o conhecimento especial daqueles que residem na região (FERRAZ, 2010).

b) Previsão legal

No que concerne à previsão legal das Audiências Públicas, Milaré (2009) leciona que, na Constituição Federal, diversos instrumentos de garantia foram previstos para as hipóteses de agressões ao meio ambiente, impondo-se, agora, a abertura de espaço e de canais aos grupos sociais intermediários (associações civis de defesa do meio ambiente, de moradores de bairro, sindicatos etc.), para que, em constante mobilização, pudessem permitir a adequação necessária da ação dos detentores do Poder às exigências e necessidades populares.

Destarte, o intento de garantir a inserção da sociedade no debate de questões sobre o Meio Ambiente ganhou força com a publicação da Lei n.º 6.938 / 81, que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Dentre os vários instrumentos da PNMA, está a Avaliação de Impactos Ambientais (inciso III, art. 9º), em que os dois principais mecanismos são o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) (BRASIL, 1981).

O EIA/RIMA, que serão abordados de maneira mais específica no tópico seguinte desse trabalho, são instrumentos do direito ambiental que estão à luz dos princípios ambientais da Prevenção e da Precaução, uma vez que devem ser realizados, principalmente, antes do início da atividade poluidora, e também dos princípios da Informação e da Gestão ambiental descentralizada, democrática e eficiente, pois estes têm a obrigação de permitir pleno acesso da comunidade sobre seu conteúdo, visando conferir eficácia aos instrumentos de participação popular (AMADO, 2012).

Sobre tal assunto, corrobora a opinião de Antunes (2010):

A Audiência fará com que os cidadãos tomem conhecimento do conteúdo do EIA e do RIMA. Para a Administração, ela tem a função de ser um momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade, do empreendimento proposto. Sugestões e críticas podem, e devem, ser feitas, assegurando que os administradores possam saber exatamente qual é a opinião popular sobre o projeto (ANTUNES, 2010, p 87).

A Resolução CONAMA n.º 001/1986 versa sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais para a realização da AIA no Brasil e sobre a elaboração do EIA e seu respectivo RIMA.

Segundo Rocha (2008), essa resolução inseriu o compromisso governamental da publicidade e da divulgação, através do acesso público ao RIMA e das audiências públicas.

O §2º do Art. 11 da referida Resolução dispõe sobre a realização de audiência pública:

Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e a apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinará prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA (BRASIL, 1986, Art. 11, §2º).

As consultas públicas, sendo um desdobramento do princípio ambiental da Participação Popular, ainda foram contempladas no princípio nº 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro (1992):

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 (CNUMAD, 1992, p. 2).

Além da previsão legal no âmbito do direito ambiental, a relevância desse instrumento de consulta popular pode ser dimensionada pelo que dispõe a redação do artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição da República de 1988, o qual prevê a realização de audiência pública pelas comissões do Congresso Nacional. A Lei nº 8.625/93, inciso IV, parágrafo único, Artigo 27, também prevê que o Ministério Público poderá promover audiências públicas para melhor exercer as atribuições que lhe são impostas (CÉSAR, 2011).

c) Procedimentos de realização

A obtenção de resultados satisfatórios está condicionada a realização de uma audiência com base em regras claras e de acesso à informação, definidas em leis (SÁNCHEZ, 2013). De acordo com a Resolução CONAMA n.º 09/87 foi realizado um quadro (Quadro 3) com as seguintes etapas da realização da Audiência Pública (AP) e respectivas determinações:

Quadro 3 - Etapas para a realização da Audiência Pública (AP)

Quem pode solicitar AP?	A AP pode ser solicitada por (art. 1º): - por iniciativa de órgão de Meio Ambiente; - por entidade civil; - pelo Ministério Público; - por cinquenta ou mais cidadãos. *No caso de haver solicitação de AP e o Órgão Estadual não a realizar, a licença concedida não terá validade (§2º, art. 2º).
1. Edital e Recebimento do RIMA	O edital tem por objetivo comunicar aos interessados a possibilidade de solicitarem a AP. O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data de recebimento do RIMA, fixará em Edital e anunciará pela imprensa local o prazo de 45 dias para a apresentação de requerimento de AP (§1º, art. 2º).
2. Escolha da data e local da AP	Local: a AP deve ocorrer em local acessível aos interessados e no município ou na área de influência do projeto (§4º, art.2º). *Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, pode haver mais de uma AP sobre o mesmo projeto (§5º, art. 2º). Data: após o prazo de 45 dias do lançamento do edital (§1º, art. 2º).
3. Publicização da AP	O Órgão Licenciador, por meio de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local, fará a convocação da AP (§3º, art. 2º).
4. Direção e Procedimento	A direção da AP cabe ao Órgão licenciador. Após a exposição objetiva do projeto e do RIMA são abertas as discussões (art. 3º). Não há especificação sobre quem deve fazer a exposição. Logo, pode ser feita por membros da equipe multidisciplinar do RIMA ou por membros do Órgão Ambiental.
5. Ata juntada de documentação	Ao término da AP será lavrada uma ata sucinta. Devem ser anexados à ata, os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos (art. 4º). A ata e os documentos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador (art. 5º).

Fonte: Elaborado pelo autor (2016), a partir da Resolução CONAMA n.º 09/1987 (BRASIL, 1987).

2.3.3 Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental

Conforme mencionado anteriormente, a Política do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída através da Lei Federal n.º 6.938/1981, tida como um marco na área ambiental. A PNMA estabeleceu diversos instrumentos jurídicos para garantir que a tomada das decisões levasse em consideração a prevenção e o controle de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores (MILARÉ, 2009).

A Lei n.º 6.938/81 em seu inciso III, artigo 9º, menciona como um de seus instrumentos a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Embora, esse estudo tenha tratado de diversos dispositivos normativos que dispuseram o conceito de Avaliação de Impacto Ambiental, é salutar, nesse momento trazer a importante definição desse termo pelo Vocabulário Básico de Meio Ambiente da SEMA (1990):

Instrumento de política ambiental, **formado por um conjunto de procedimentos** capazes 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 cujos resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada da decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir adoção das medidas de proteção do meio ambiente, determinada no caso de decisão da implantação do projeto (SEMA, Vocabulário Básico de Meio Ambiente, 1990, p. 64, **grifo nosso**).

Através desse conceito, é possível inferir que existem gradações de impactos ambientais. Há atividades que degradam mais os recursos naturais, assim como existem atividades que acarretam menos impactos. Diante dessa realidade, as normas ambientais apresentam diferentes espécies de Avaliação de Impacto Ambiental em que alguns são mais complexos e outros mais simples, a depender do grau de potencial degradação do meio ambiente.

Diante disso, Milaré (2009) leciona que é importante apreender que a AIA é gênero do qual existem diversas espécies, dentre elas: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de áreas degradadas (P.R.A.D) e o próprio Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Esse trabalho focará no EIA/RIMA, pois, que além do instrumento de AIA mais utilizado é também um dos mais completos mecanismos de avaliação de impactos.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é também conhecido na literatura como Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), e tal denominação foi dada devido, justamente, à natureza prévia do EIA, consoante determinam os princípios do Direito Ambiental da Prevenção e da Precaução.

Milaré (2009) afirma que para que o EIA atinja a sua finalidade básica, deve se sujeitar a três condicionantes essenciais: a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental.

De acordo com o doutrinador, a primeira condicionante leva em consideração os efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançados no momento em que o órgão público e o proponente liberam todas as informações de que dispõem, exceto aquelas referentes ao sigilo industrial.

A consulta aos sujeitos que têm interesse no EIA advém da efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da sociedade, tal participação consiste na expressão por parte desses interessados com seus questionamentos e sugestões.

No que tange à legislação específica sobre o tema, tem-se que em 1986, a Resolução CONAMA n.º 001 veio estabelecer a exigência de realização de EIA e apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente (BRASIL, 1986).

A supracitada Resolução, em seu Artigo 1º, em linhas gerais, define que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é o conjunto de estudos realizados por especialistas de diversas áreas, com dados técnicos detalhados (BRASIL, 1986).

Dentre os demais artigos da Resolução CONAMA n.º 001, é salutar, para os termos desse trabalho, fazer menção ao art. 11, que tem fundamento nos arts. 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição Federal, *verbi gratia*:

Art. 11, CONAMA - **Respeitado o sigilo industrial**, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica (BRASIL, 1986, Art. 11, **grifo nosso**).

Art. 5º, XIV, CF – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

Art. 5º, XXXIII, CF – “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 (BRASIL, 1988, art. 5, XIV, XXXIII).

Percebe-se no Art. 11 da Resolução CONAMA que o legislador, com base nos Art. 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição Federal, tentou fazer restrição aos princípios da publicidade e da participação popular no que tange ao acesso ao conteúdo da temática industrial do empreendimento a ser analisado.

Nesse ponto vale importante crítica, pois, esses princípios, em matéria ambiental, não podem ser mitigados ao talante de interesses outros que não o interesse coletivo e a supremacia do interesse público. Sob esse mesmo entendimento, Custódio (2005) afirma que, em matéria ambiental, esse sigilo é questionável e, assim, esclarece:

É oportuno advertir que as expressas exceções às regras gerais asseguradas do direito à informação, referentes aos sigilos definidos nas normas constitucionais citadas e vinculados, respectivamente, ao segredo necessário ao exercício da profissão (de interesse comercial, industrial, de produção ou fabricação no sentido de evitar concorrência desleal) e ao segredo

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (de interesse da soberania nacional, defesa e segurança do Estado democrático contra ato de terrorismo, conflito ou guerra prejudicial à segurança social e ao País), **não se aplicam ao direito à informação ambiental, uma vez que tal direito, assegurado por expressos princípios constitucionais de direito fundamental vinculado à inviolabilidade e preservação do direito à vida, é indispensável à proteção da sadia qualidade ambiental propícia à vida, à saúde pública, à harmonia social e, conseqüentemente, à segurança da própria sociedade e do próprio País** (CUSTÓDIO, 2005, p. 5, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, vale importante ensinamento de Machado (2006) o qual afirma que, embora o sigilo ou o segredo industrial sejam limites à informação e constituam-se em exceções ao princípio da publicidade, a utilização dos mesmos deve ser expressa e motivada. De acordo com o célebre doutrinador:

Só se pode conceder o direito ao sigilo quando ele não contrarie o interesse social e nem possa prejudicar a saúde humana e o meio ambiente. No licenciamento ambiental – procedimento, indiscutivelmente, de interesse geral – cabe ao requerente provar a legitimidade do sigilo pretendido, não podendo ser este concedido automaticamente pelo órgão público. Cabe sempre ao órgão público informar os motivos da autorização da existência de um segredo (MACHADO, 2006, p. 264).

No que concerne especificamente ao Relatório de Impacto Ambiental, RIMA, Amado (2012) ensina que ele refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental (EIA). Desse modo, o RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação. Para tal objetivo, o Relatório de Impacto Ambiental deverá conter os seguintes itens:

- I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;
- II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
- III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;
- IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos,

técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Para que não restem dúvidas sobre a distinção entre EIA/RIMA é salutar trazer o esclarecimento feito por Benjamim (1992):

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 (BENJAMIN, 1992, p. 54).

Atualmente, o EIA/RIMA é um dos instrumentos mais importantes para a proteção dos recursos ambientais. A própria Constituição de 1988, no intuito de assegurar a efetividade desse direito, dogmatizou em seu Artigo 225, inciso IV, esse instrumento como sendo um dos deveres do Poder Público:

Exigir, na forma da Lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (BRASIL, 1988, Art. 225, IV).

Destarte, para o licenciamento de atividades que apresentem grande potencial de degradação ambiental é necessário o estudo prévio de impacto ambiental. Conforme ensina Silva (2014), é notória a vocação preventiva do EIA, pois que deve ser elaborado antes do início da execução do projeto.

A Resolução CONAMA n.º 001/1986 traz um rol em que estão enumeradas determinadas atividades em que é obrigatória a realização de EIA/RIMA:

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 e In caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

- 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;
 - XI - 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.
- (BRASIL, 1986, Art. 2).

As hipóteses dispostas nesse artigo são exemplificativas, podendo ser realizado o EIA para outras atividades. Contudo, a instalação de algum empreendimento que envolva uma das atividades descritas nesse rol não tem margem de discricionariedade, deve ser feito o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Não obstante toda a clareza com que a Constituição exige a realização de Estudos Ambientais para empreendimentos poluidores, bem como a transparência da Resolução CONAMA n.º 001/1986 em dispor sobre a obrigatoriedade em se fazer o EIA/RIMA para a instalação de empreendimentos relacionados a essas atividades supracitadas, o escritor Milaré (2009) que em muito abalizou a fundamentação inicial do Direito Ambiental no Brasil, tomou posicionamento diverso.

De acordo com o autor, devido ao recente fenômeno da constitucionalização das normas, inclusive das leis ambientais, tal obrigação é questionável, pois, na Constituição Federal de 1988 somente quando houver significativa degradação ambiental é que deve ser

exigido o EIA/RIMA. De acordo com Milaré (2009), apenas esse é o conteúdo da Carta Magna, não existindo assim exemplificação de casos como faz a supracitada Resolução do CONAMA. Destarte, para Milaré, qualquer outra disposição que houver na legislação infraconstitucional deve se conformar e assim ser interpretada: os casos exemplificativamente listados na resolução só são passíveis de apresentação de EIA se e quando houver significativa degradação ambiental.

Nesse sentido, Milaré (2009) defende que a Resolução CONAMA n.º 237/1997 ao regulamentar o licenciamento ambiental, dispõe também sobre quais as reais situações que exigem o EIA/RIMA:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. **O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.**
(MILARÉ, 2009, p. 154, grifo nosso).

Embora, relevante toda a contribuição de Édis Milaré ao Direito Ambiental Brasileiro, torna-se impossível concordar, *data máxima venia*, com o posicionamento do mesmo, pois, que tal aceção distancia-se da vedação ao retrocesso ambiental e aproxima-se da prevalência da máxima “socialização dos custos e privatização dos benefícios”. A própria doutrina e jurisprudência são uníssonas sobre a inconstitucionalidade de norma que dispense EIA/RIMA em casos de significativo impacto ambiental:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPUBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque. (STF - ADI: 1086 SC, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 10/08/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00083).

Embora exista atualmente vasta legislação que contemple a realização do EIA/RIMA, caso o Poder Público, atuando na esfera de sua competência, dispense a elaboração do EIA/RIMA relativamente à obra ou atividade não compreendida no art. 2º da Resolução CONAMA n.º 001/1986, mas que seja potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, pode o Poder Judiciário ser acionado para garantir a efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com o mesmo entendimento, Paulo de Bessa Antunes (2010) aduz que nos casos de atividades ou instalações, potencial ou efetivamente causadoras de significativa poluição ou degradação ambiental, qualquer licença cuja concessão não tenha sido precedida de Estudo de impacto ambiental é nula de pleno direito, cabendo ao Poder Judiciário declarar tal nulidade, se provocado por parte legitimamente interessada.

No que diz respeito à elaboração do EIA/RIMA, no artigo 6º da Resolução CONAMA n.º 001/1986 dessa resolução tem-se o conteúdo mínimo de atividades técnicas a ser observado quando da elaboração do EIA, tal medida foi adotada para que a elaboração de um estudo tão importante não ficasse ao livre arbítrio do empreendedor ou do Poder Público. Dessa maneira, o EIA desenvolverá 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)
(BRASIL, 1986, Art. 6).

Desse modo, o EIA inicia-se com a fase de Diagnóstico Ambiental, na qual é realizado um comparativo entre os impactos pontuais e os indiretos, sempre analisando os efeitos da instalação do empreendimento naquele ambiente e as suas consequências indiretas, sua localização e a viabilidade de sua implantação.

O diagnóstico do meio físico consiste no exame da parte física propriamente dita, na geologia, geomorfologia, no clima, área verde, temperatura, hidrologia, climatologia, dentre outros.

O diagnóstico do meio biótico consiste no levantamento e estudo da flora e fauna, da variedade de plantas e animais da área. Nessa fase, são diagnosticados se existem matas representativas e/ou espécies de animais e plantas em extinção. Na maioria dos Estudos de Impacto Ambiental, essa etapa é realizada concomitantemente com o diagnóstico do meio físico.

Nessa parte final de diagnóstico, tem-se ainda o levantamento sócio-econômico que consiste no diagnóstico do meio antrópico, constitui-se na parte mais sensível dessa etapa, pois através desse levantamento é possível prever como a comunidade onde será instalado o empreendimento será afetada, quem vai ser prejudicado e quem vai ser beneficiado. Também é nessa etapa que se tem conhecimento da existência ou não de necessidade de remoção de pessoas.

Depois de vencida a etapa dos diagnósticos, segue-se para a parte da escolha dos critérios para identificação dos impactos positivos e negativos do empreendimento. Nessa fase, escolhe-se qual ou quais metodologias de AIA devem ser empregada(s): método *Ad Hoc*, Método das Listagens de Controle, Método da Superposição de Cartas, Método das Redes de Interação, Método das Matrizes de Interação, Método dos Modelos de Simulação, Método da Análise Benefício- Custo, Método da Análise Multiobjetivo, dentre outros.

Para além da escolha do Método a ser adotado para realizar o EIA, é salutar enfatizar que o EIA é exigível para a obtenção da autorização a ser concedida pela Administração Pública para a realização de atividades que utilizem recursos ambientais ou que tenham o potencial de causar elevada degradação ambiental. E tal autorização é conhecida na literatura como Licença Ambiental.

A Lei Complementar n.º 140/2011, em seu artigo segundo, inciso I, assim define o licenciamento ambiental como um:

[...] 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 (BRASIL, 2011, Art. 2, I).

Nos termos do Artigo 1º, I, da Resolução CONAMA n.º 237/1997, o Licenciamento Ambiental é definido da mesma forma, apenas acrescentando os tipos de licença. Assim, o Licenciamento Ambiental consiste em um:

[...] 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 (BRASIL, 1997, art. 1, I, **grifo nosso**).

De acordo com Mirra (2002), o EIA é requisito para o licenciamento de obras e atividades potencialmente causadoras significativa degradação ambiental do meio ambiente e não de qualquer empreendimento degradador. Desse modo, o autor, aduz que toda atividade ou obra sujeita ao EIA está também sujeita ao licenciamento ambiental.

Desse modo, tem-se que o EIA é etapa prévia ao processo de licenciamento, isto é, o Estudo de Impacto Ambiental deve ser elaborado antes da decisão administrativa de concessão de licença de instalação de determinado empreendimento. O EIA deve ser exigido, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia, como condição desta, visto que é nessa etapa que se realizam o exame de viabilidade do projeto.

A realização de EIA antes da etapa do Licenciamento é matéria que não admite outra interpretação, pois, inclusive, o próprio legislador dispôs de maneira clara que os institutos jurídicos do EIA e do Licenciamento jamais podem caminhar apartados quando se tratar de instalação de empreendimentos que causem significativa degradação ambiental. O Decreto Regulamentador n.º 99.274/1990 da PNMA, no Art. 17, assim dispôs:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual

competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

§2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto

(BRASIL, 1990, Art., 17).

Nesse sentido há importantes julgados que demonstram que o Judiciário preconiza pela exigibilidade de EIA/RIMA previamente ao processo de licenciamento ambiental:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AMPLIAÇÃO DA UNIDADE HOSPITALAR DA UNIMED NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ZONA DE AMORTECIMENTO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (PARQUE MUNICIPAL HENRIQUE LUÍS ROESSLER). NECESSIDADE DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA).

A questão cinge-se à exigibilidade ou não do EIA/RIMA para a concessão de licenciamento para que a UNIMED construa a ampliação de unidade hospitalar na zona de amortecimento do Parque Municipal Henrique Luiz Roessler, em Novo Hamburgo, declarado Unidade de Conservação Municipal e definido como Área de Relevante Interesse Ecológico pelo DUC/DEFAP/SEMA-RS, de acordo com o Decreto Municipal nº 4.129/2009. **A mera afirmativa municipal de que a obra não se enquadra dentre as situações elencadas na Resolução CONAMA nº 01/86 como atividades modificadoras do meio ambiente dependentes de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental não autoriza a conclusão de que estes são desnecessários. A interpretação à luz da Constituição Federal e do rol do art. 2º da Res. nº 01/86 CONAMA é de que o desenvolvimento das atividades ali citadas depende obrigatoriamente de elaboração do EIA/RIMA.** Todas as demais atividades gozam de presunção relativa de causarem impacto ao meio ambiente, de modo que cabe ao proponente do projeto demonstrar a ausência de potencial de dano ao meio ambiente por meio do RAIAS. Igualmente, se o órgão licenciante entende pela desnecessidade de elaboração de EIA/RIMA, fica incumbido da mesma espécie de motivação. **Deste contexto, depreende-se que a situação exige particular acautelamento, tendo em vista as informações contraditórias que se apresentam, ora no sentido da necessidade da apresentação do EIA/RIMA, ora no sentido de sua dispensa.** Assim, considerando os elementos fáticos e normativos, neste momento processual, é prudente adotar uma decisão em favor da tutela jurídica de proteção ao meio ambiente, conforme o artigo 225 da Constituição Federal. Deve-se homenagem, em se tratando de Direito Ambiental, ao princípio da prevenção, haja vista o dano ambiental possuir, não raro, as matizes da irreparabilidade e da irreversibilidade. O perigo de

dano decorre da natureza do bem jurídico tutelado, que é a proteção ao meio ambiente equilibrado, de status constitucional. Além do mais, uma vez autorizada ou licenciada a obra e iniciado o empreendimento, eventual sentença de procedência da Ação Civil Pública em que ora se examina o provimento liminar não impediria totalmente os danos, quer porque o suposto impacto ambiental já teria se iniciado, quer porque os investimentos e obras para ampliação do referido Hospital já teriam produzido uma série de efeitos de ordem material para os interessados, causando prejuízos desnecessários. A situação recomenda, portanto, a suspensão do licenciamento e/ou das obras até o julgamento definitivo da ação civil pública. AGRADO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento N° 70057893703, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 29/05/2014) (**grifo nosso**).

Desse modo, de maneira alguma pode ser deferida a Licença de Instalação e muito menos a Licença de Operação quando se é exigível EIA/RIMA e esses não forem realizados. Pois como bem determina Benjamin (1992), caso essa omissão aconteça, a finalidade do EIA ficará impossível de realização e o próprio EIA se transformaria em farsa para encobrir um licenciamento irregular.

Depois de realizada todas as fases do Estudo de Impacto Ambiental, surge a situação em que a Administração Pública deverá tomar a decisão se concederá ou não as licenças e consequentemente autorizar ou não a implantação do empreendimento.

Nesse contexto, desponta dentro da doutrina do Direito Ambiental verdadeira polêmica. Alguns doutrinadores acreditam que o EIA é verdadeiro limite da discricionariedade administrativa, tornando-se por isso um instrumento em que não caberia a Administração Pública realizar juízo de conveniência e oportunidade. Nessa visão, o agente público seria um simples executor da vontade da lei, no qual o ato resultante do exercício dessa competência seria denominado de ato vinculado (MAZZA, 2015).

Nesse mesmo sentido, Antônio Herman Benjamin (1992) também dispõe:

O papel do EIA é limitar, no plano da decisão ambiental, a liberdade de atuação do administrador. Se o EIA é limite da decisão administrativa, não se confunde, pois, com a decisão administrativa em si. Sendo momento preparatório da decisão, a orienta, informa, fundamenta e restringe, mas, tecnicamente falando, não a integra como um dos seus elementos internos [...] Confinando a discricionariedade administrativa, o EIA tem o condão de, pela via transversa, ampliar o controle judicial (e popular) dos atos administrativos ambientais (BENJAMIN, 1992, p. 94).

Segundo Mazza (2015), outros estudiosos acreditam que o EIA trata-se de instrumento no qual o legislador atribuiu certa competência à Administração Pública, reservando uma

margem de liberdade para o agente público, diante da situação concreta. Trata-se de uma perspectiva em que o EIA é reflexo do poder Discricionário da Administração em que o agente público pode selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público (MAZZA, 2015).

Nesse sentido, Antunes (2010) defende que a vinculação do processo de EIA restringe-se apenas ao fato de que o administrador não pode exigir do administrado medidas sem a prévia previsão legal pois que tal conduta feriria o princípio constitucional da legalidade.

Esse doutrinador afirma que as conclusões do EIA não vinculam plenamente a Administração, apenas servem como relevante mecanismo de auxílio na tomada de decisões:

Caso o EIA fosse vinculante para a Administração, data vênua, não haveria sentido na própria existência do licenciamento, pois, uma vez que o EIA tivesse concluído que uma licença deveria ser dada, a Administração não poderia negá-la, por exemplo. O EIA não é um instrumento capaz de impor ao administrador uma determinada conduta – positiva ou negativa – com relação à concessão de uma licença ambiental (ANTUNES, 2010, p. 40).

2.4 Complexo Industrial e Portuário de Suape (CIPS)

2.4.1 A concepção do Complexo Industrial e Portuário de Suape

Pernambuco aumentou em mais de quatro vezes a sua capacidade de investimento⁵ financeiro em comparação ao ano de 2006. Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado apresentou crescimento real de 2,3%, índice bem acima do aumento do PIB nacional de 0,90%. Em comparação com o cenário internacional, o Estado nordestino tem índices econômicos similares ao de países de economia avançada (CEPLAN, 2013). Diante de todos esses investimentos financeiros no Estado, o CIPS apresenta-se como o principal polo receptor de capitais.

Entretanto, a análise da atual conjuntura do CIPS não pode estar restrita ao âmbito exclusivamente econômico. Suape também é resultado de uma série de fatores históricos e geográficos que condicionaram a existência do Complexo (ALVES, 2011). Não obstante,

⁵ Importante trazer á baila que o termo investimento empregado aqui e em todo esse trabalho está adstrito ao conceito econômico de investimento. Em sentido estrito, em Economia, “**investimento**” significa a **aplicação de capital em meios que levam ao crescimento da capacidade produtiva (instalações, máquinas, meios de transporte), ou seja, em bens de capital** (ORSALES, 2016, grifo nosso).

apenas nos últimos anos, o CIPS ter recebido exorbitantes incentivos monetários, vale salientar que, desde o período colonial, Suape foi base de infraestrutura portuária.

Vainsencher (2006), em seus estudos, atesta essa condição de Suape como uma região sempre utilizada para atividades portuárias:

Desde aquela época [1580], o nome Suape já era conhecido na região: era assim que os índios chamavam o rio Massangana que demonstra uma trajetória incerta, pois, Suape, em tupi, significa caminho incerto, tortuoso. Também era assim chamado um ancoradouro localizado na ilha do Cabo, separado do mar por um cordão de arrecifes de arenito e, na parte norte, desembocavam três rios importantes: o Massangana, o Tatuoca e o Ipojuca. [...] pequenas embarcações tinham acesso ao local devido a uma muralha de aproximadamente 800 metros (VAINSENCHE, 2006, p. 1).

O porto de Santo Agostinho, como era conhecido o CIPS na época colonial, ganhou importância e era por onde os pernambucanos embarcavam e recebiam os seus produtos, inclusive, escravos. Em 1635, os portugueses perderam o domínio do porto e abandonaram o território. O porto no Cabo de Santo Agostinho perdeu espaço para o Porto do Recife e a região de Suape passou a concentrar a agroindústria açucareira (ALVES, 2011). Apenas na década de 50 o CIPS ressurgiria como alternativa portuária,

No entanto, só quando o Porto do Recife veio a dar sinais de não dar conta da sobrecarga, as atenções se voltaram para o recôncavo do Cabo de Santo Agostinho. Na década de 1970, começava a batalha do Governo de Pernambuco para a implantação de um complexo industrial-portuário no Cabo de Santo Agostinho, até porque havia fatos históricos e estudos indicando essa possibilidade (CUNHA; LUCENA, 2006, p. 102).

Desde a década de 50, a região era considerada uma área propícia para a concentração de indústrias. No início da década de 60 houve a instalação de um polo industrial no município do Cabo de Santo Agostinho. O projeto de Suape como Complexo Industrial esteve presente no discurso da maioria dos políticos dessa época. O pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco e militante de causas ambientais, Clóvis Cavalcanti, ainda 1975, alertava para os impactos ambientais que Suape causaria. Cavalcanti assim descrevia o processo de implantação do CIPS “havia uma linha oficial de endeuamento do empreendimento que esmagava todas as reações contrárias” (CAVALCANTI, 2008).

Assim, em uma época em que as questões do Meio Ambiente não eram tão debatidas e publicitadas, e, sem uma consulta às comunidades tradicionais, a organização e a construção do Complexo foram realizadas em uma área juridicamente apropriada pelo Estado. O Plano

Diretor de Suape datou de 1973, mas as obras iniciaram em 1977, quando da expropriação de 13.500 ha de terras dos moradores locais. Em 1978 foi criada, através da Lei Estadual n.º 7.763, a empresa “Suape Complexo Industrial Portuário” (PERNAMBUCO, 1978). Dessa maneira, com uma localização relativamente preparada, deu-se o embrionário impulso para se instalar o CIPS (Figura 8).

Figura 8 - Visão aérea de parte do Complexo Industrial e Portuário de Suape

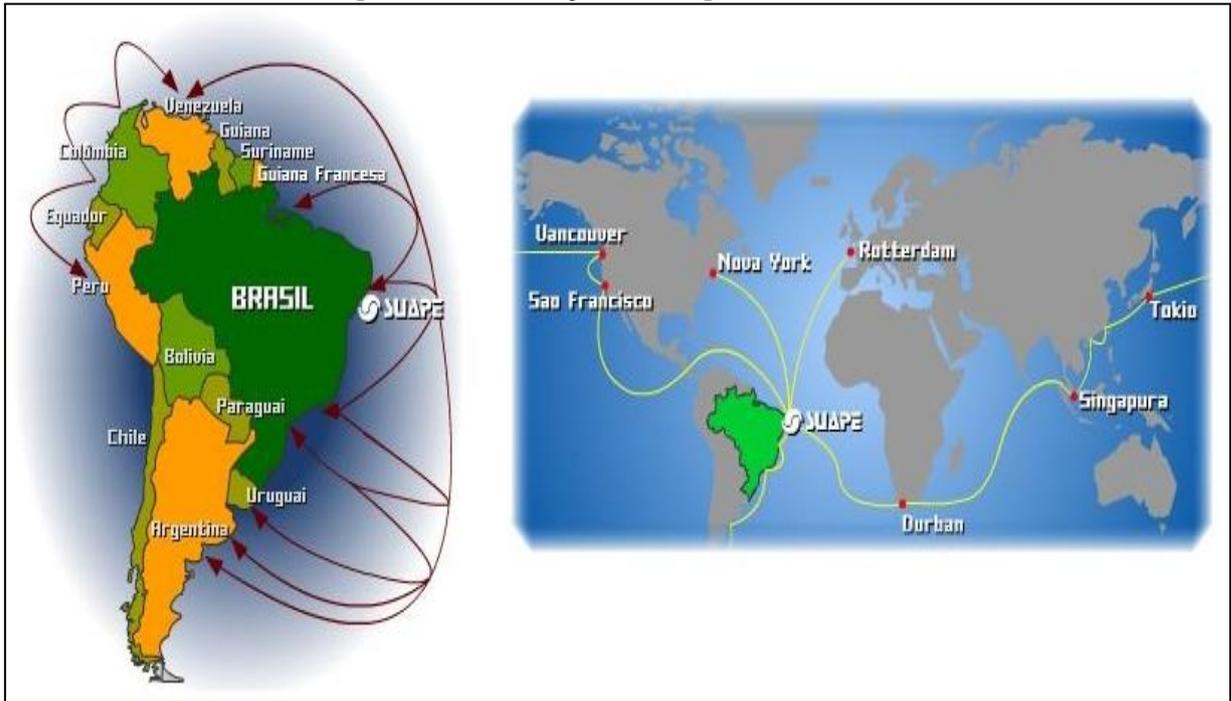


Fonte: BERGER; BERGER (2009).

2.4.2 Razões para a implantação de um Complexo Industrial Portuário em Suape

A concepção de Suape adveio do conceito de integração porto-indústria, existente no Porto de Marseille (França) e de Kashima (Japão). Dentre os fatores que influenciaram na escolha da região para a construção do porto, destacam-se: boas condições para a atracação de navios, isto é, águas profundas junto à linha da costa e quebra mar natural formado por arrecifes; para a instalação das indústrias, percebeu-se vasta área para implantação de um parque industrial distante da movimentação dos grandes centros urbanos. Por fim, vale salientar que uma das grandes vantagens do CIPS é a sua posição estratégica em relação aos outros portos, tem localização central para vários países do globo (Figura 9) e, principalmente, da América Latina (SUAPE, 2016).

Figura 9 - Localização estratégica de SUAPE



Fonte: Adaptado de CLICKIDEIA (2012).

O CIPS tem uma conjuntura geográfica que, na concepção de alguns estudiosos, justifica a política de desenvolvimentismo que vem sendo adotada.

Há mais de trinta anos se engendrou o pretensioso projeto de porto agregado ao complexo industrial na baía de Suape, pois esta possui: i) boas condições climáticas nos 365 dias do ano; ii) uma localização estratégica em relação às principais rotas marítimas nacionais e internacionais; iii) mais de 1km do cordão de recifes, junto à linha da costa; a localidade possuía águas com profundidade de 17 metros e iv) vocação industrial da região proveniente das históricas usinas de cana-de-açúcar (VAINSENER, 2006, p. 1).

Assim, diante dessas condições, o CIPS desponta para o setor econômico do Estado como o Eldorado pernambucano. São exemplos dos grandes empreendimentos (Figura 10) em fase de implantação ou recente funcionamento: a Refinaria de Petróleo Abreu e Lima, a Petroquímica Suape, o desenvolvimento de polo naval, através da construção dos Estaleiros Atlântico Sul, PROMAR e CMO (Construção e Montagem *Offshore*), expansão do TECON (Terminal de Containers), expansão do armazenamento de Terminais Aquaviários, construção do moinho de trigo da BUNGE (o mais moderno América Latina), construção de parte da TRANSNORDESTINA (ferrovia que ligará o Porto de Pecém no Ceará ao Porto de Suape), expansão da geração de energia por termelétricas por meio da construção das Usinas

Termelétricas Suape II e III, implantação de um parque eólico através da instalação da empresa argentina IMPSA (SUAPE, 2016).

Figura 10 - Imagem de satélite de empreendimentos no CIPS



Fonte: Adaptado do Google Earth (2015).

1.1.1 Perfil Ambiental do Complexo Industrial e Portuário de Suape

Por meio de pesquisas em documentos do CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente – e de EIAs/RIMAS elaborados pela CONSULPLAN e MULTICONSULTORIA, montou-se, de modo resumido, a caracterização ambiental do CIPS (Quadro 4).

Quadro 4 - Perfil Ambiental do CIPS

ECOSSISTEMAS RELEVANTES DO CIPS:	PRINCIPAIS RESERVAS ECOLÓGICAS
sistema de Praias	Reserva Ecológica Estadual da Mata do Camacari (adjacente a Praia de Itapuama)
sistemas estuarinos (incluindo Manguezais)	Reserva Ecológica Mata do Zumbi (ao longo da PE-28 e próximo à Enseada dos Corais)
Recifes coralíneos e Recifes de arenito	Reserva Ecológica Mata de Duas Lagoas, Reserva Ecológica de Bitá e Utinga
Ilhas costeiras e fluviais	Reserva Biológica de Mangues em Suape (formado pelas ilhas de Tatuoca, Cocaia, da Cana, dos Barreiros e das Cobras)
Restinga e Mata Atlântica	

CONDIÇÕES CLIMÁTICAS DE SUAPE:	PARÂMETROS DE QUALIDADE DA ÁGUA
Clima tropical, quente e úmido (Ams - classificação Koppen)	Valores de pH situados na faixa alcalina (varia entre 7,6 e 8,0 na baixa-mar)
Temperatura elevada (média de 22° a 26°)	Valores de pH situados na faixa alcalina (varia entre 7,0 e 8,0 na preamar)
Precipitação total em torno de 2000mm	DQO entre 2,8mL.L ⁻¹ e 4,3mL.L ⁻¹ na baixa-mar
Estação chuvosa entre Março e Agosto (média de 250mm/mês)	DQO entre 4,3 a 4,9mL.L ⁻¹ na preamar
Predominam os ventos alísios (intensidade de 2.2 m.s ⁻¹)	DBO varia entre 0,2 e 1,1mL.L ⁻¹

CARACTERÍSTICAS HIDROLÓGICAS DO AMBIENTE COSTEIRO	GRANULOMETRIA DOS SEDIMENTOS
Coluna d'água bem misturada com temperatura média de 29°C;	Sedimentos na área estuarina do tipo lamassos
Salinidade elevada com valores médios de 36,1.	Há afloramentos de arenitos
Marés modificadas pela descarga fluvial e pela morfologia local;	Há presença de barreiras arenosas
Apresentam mesomarés com altura média de sizígia de 2,0m;	Presença de material detrítico do tipo: areias, cascalhos, seixos e pedregulhos.
Altura média de quadratura da maré 0,9m do tipo semidiurna;	O espaço entre os materiais detríticos forma habitat para os animais minúsculos que funcionam como biofiltro das águas.
Apresenta duas preamares e duas baixa-mares por dia lunar.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016), a partir dos RIMAs realizados por: MORAES; ALBUQUERQUE (2010) e PROJETEC (2010).

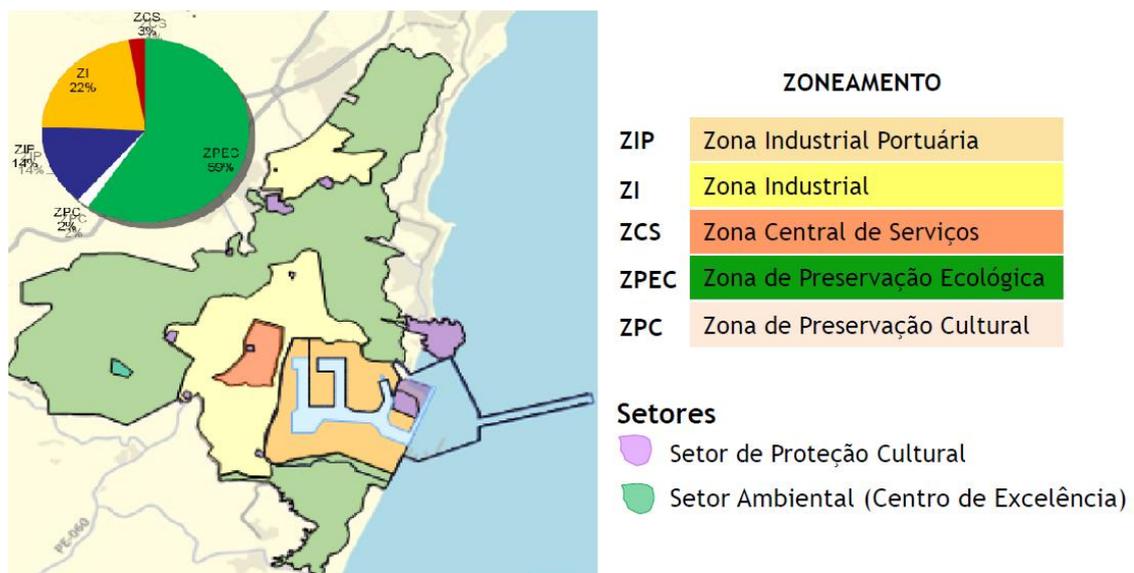
2. METODOLOGIA

2.1 Delimitação e Caracterização da Área de Estudo

O CIPS está situado entre os municípios de Ipojuca e do Cabo de Santo Agostinho, na RMR. Suas coordenadas geográficas são: latitude 08°24'S e longitude 34°57'W. O CIPS está localizado no litoral Sul do Estado de Pernambuco, entre a foz dos rios Ipojuca e Massangana, sendo entrecortado pelo Rio Tatuoca (MATTOSO, 2013).

O Plano Diretor Suape 2030 (SUAPE, 2010) divide a região de acordo com o mostrado abaixo (Figura 11).

Figura 11- Instrumento de Planejamento e Gestão SUAPE



Fonte: SUAPE (2010).

2.2 Coleta de dados

Após um acúmulo teórico sobre a área de estudo e sobre os objetos de estudo (os EIAs/RIMAs e as Audiências Públicas) foi realizada uma pesquisa de campo. Foram feitas visitas a empresas do CIPS com intuito de recolher informações sobre os principais aspectos e impactos ambientais atrelados às mesmas.

Por meio desse contato *in loco* objetivou-se arrecadar importantes dados para a caracterização da biocenose em estudo e posterior compreensão dos atores envolvidos. Com o auxílio de entidades não governamentais, como a Comissão Pastoral da Terra, foram

realizadas visitas às comunidades atingidas pelos principais impactos descritos nos EIAs/RIMAs.

Durante a pesquisa também se procurou estabelecer diálogo com as organizações populares atuantes na região do CIPS, bem como a participação em reuniões de associações de moradores, organizações não-governamentais (ONGs), de grupos de discussão sobre a participação popular nos grandes empreendimentos de Suape e articulações com os movimentos socioambientais da região.

2.3 Material de estudo e corte metodológico

No âmbito estrito das leis, estudaram-se os dispositivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 que se relacionam com a temática ambiental (Art. 1º, III, Art. 5º, *caput*, Art. 225, *caput*) (BRASIL, 1988), a Lei n.º 6.938/1981 que versa sobre o PNMA e sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (BRASIL, 1981), as seguintes Resoluções do CONAMA: n.º 001/1986 (trata do RIMA) (BRASIL, 1986), n.º 009/1987 (trata das Audiências Públicas) (BRASIL, 1987) e a n.º 237/1997 (trata do Licenciamento Ambiental) (BRASIL, 1997).

No que tange especificamente à realização da análise dos EIAs/RIMAs, os dados para esse trabalho foram coletados através de levantamento dos EIAs/RIMAs realizados para empreendimentos no CIPS. Por serem vários os atuais projetos no CIPS, buscou-se escolher empreendimentos que, de modo geral, fossem representativos do cenário: investimentos maciços em infraestrutura *versus* altos impactos socioeconômicos. Mesmo assim, encontrou-se considerável número de casos com essas características. Dessa forma, optou-se por realizar um corte temporal para melhor alcançar os objetivos desse trabalho.

Nesse sentido, Bardin (2009) afirma que:

Nem todo o material de análise é susceptível de dar lugar a uma amostragem, e, nesse caso, mais vale abstermo-nos e reduzir o próprio universo (e, portanto, o alcance da análise) se este for demasiado importante (BARDIN, 2009, p. 123).

Destarte, em visita ao CPRH verificou-se que durante o período de 2007 a 2014, o número de elaboração de EIAs/RIMAs e de Audiências Públicas cresceu consideravelmente.

Nesse período, através de dados fornecidos pela empresa pública “Suape- Complexo Industrial Portuário”, observou-se que a partir de 2007 inicia-se o período com a maior

recepção de incentivos financeiros dentro do CIPS. O próprio Plano de Desenvolvimento e Zoneamento de Suape (PERNAMBUCO, 2010) assim descreve esse período,

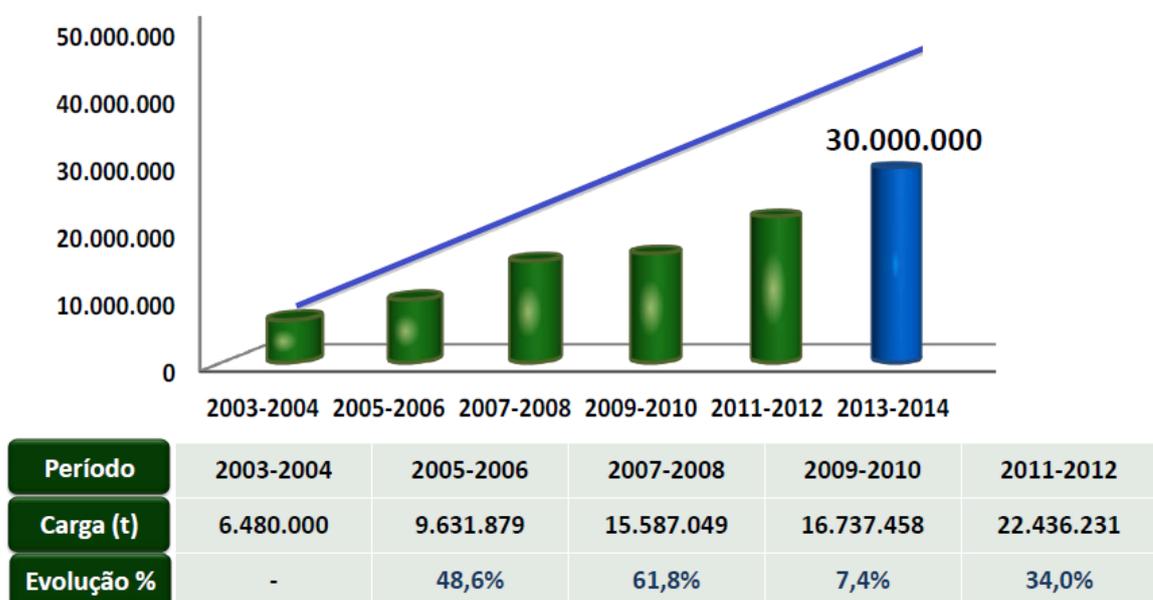
O ano de 2007 caracterizou-se como o de maior dinamismo desde o início das operações em SUAPE, tanto em relação à implantação de empreendimentos quanto no reforço da infraestrutura. Em março foi inaugurado o canteiro de obras do maior e mais moderno moinho de trigo da América Latina, da Bunge Alimentos. Foi assinado contrato de fornecimento entre a Transpetro, subsidiária da Petrobras e o Estaleiro Atlântico Sul, com a encomenda de dez navios de porte Suezmax. Em setembro foi concluída a obra do Cais 4 iniciada em 2001. Tiveram início, também, as seguintes obras: Duplicação da avenida principal de acesso e do tronco rodoviário sul - TDR-Sul; Construção do novo acesso à Zona Industrial Portuária; Relocação das linhas de distribuição de energia elétrica e Terraplanagem e o acesso à área do estaleiro.

Em 2008 o ritmo de crescimento manteve-se tão ou mais elevado que em 2007. O Governo do Estado colocou em prática o compromisso de reforçar a infraestrutura, dando seguimento às obras já iniciadas.

Em 2009 foram concluídas as obras de duplicação da TDR-Sul e de construção do Cais 5 e iniciadas a duplicação da TDR-Norte e as obras de recuperação do Cais de Múltiplo Uso – CMU, no Porto Externo. No final de 2009 foi proposta a criação de um “Cluster Naval” na parte norte da atual área portuária e sua exclusão da área do porto organizado (PERNAMBUCO, 2010, p. 15, grifo nosso).

Outro indicador que corrobora que esse período foi o de maior crescimento econômico da região de Suape é o que concerne à evolução da movimentação de carga (em toneladas) no Porto de Suape (Figura 12).

Figura 12 - Evolução da Movimentação de Carga (toneladas) no Porto de Suape



Fonte: Adaptado de PERNAMBUCO (2010).

Desse modo, de acordo com o intuito desse trabalho, investigar a eficácia da participação popular em instrumentos jurídicos de tutela ambiental diante da implantação de empreendimentos na região de Suape, julgou-se que esse era o lapso temporal mais produtor a ser analisado, pois a partir de 2014 devido ao início da recessão econômica no país, o número de empreendimentos no CIPS começou a diminuir.

No que tange à dimensão espacial, limitou-se estudar os Estudos de Impacto Ambiental e Audiências Públicas de empreendimentos localizados especificamente na Zona Industrial Portuária e na Zona Industrial, pois, que nessas áreas concentra-se, de modo muito mais acentuado, o fator desencadeador da dialética relação existente entre área de interesse de empreendedores econômicos *versus* área de interesse das comunidades locais, fator esse que é a mola propulsora da análise desse trabalho que busca avaliar justamente a eficácia da participação popular nas tomadas de decisões.

Aqui é importante ressaltar que não ocorreu descarte absoluto de estudos sobre a instalação de outros empreendimentos na região, assim como logicamente de seus consequentes impactos. Torna-se salutar frisar que, apesar de ter sido feita uma restrição sobre os tantos projetos existentes em Suape, tal corte fez-se necessário para que, através de um maior aprofundamento do material estudado, fosse possível realizar uma análise substancial da eficácia desses instrumentos legais.

2.4 Análise dos dados

A metodologia adotada nesse trabalho foi de natureza essencialmente descritiva. No que diz respeito aos procedimentos operacionais, isto é, às técnicas que serviram de mediação prática para a realização da pesquisa, escolheu-se trabalhar com técnicas provenientes de uma abordagem qualitativa, isto é, que consideram que existe uma relação entre o mundo e o sujeito que não pode ser traduzida apenas em números. Por conseguinte, foi empregada a pesquisa explicativa com a análise dos dados de forma indutiva.

A pesquisa foi realizada de maneira *ex-post-facto* com intuito de realizar um procedimento de coleta de dados e posterior análise dos mesmos de forma mais eficiente. Foram descritas as características dos empreendimentos estabelecendo relações entre as variáveis escolhidas para aferir a eficácia dos EIAs/RIMAs e das Audiências Públicas correspondentes.

O trabalho por vezes, teve de utilizar-se da metodologia da análise de conteúdo, isto é, ocorreu o tratamento e análise das informações constantes nos EIAs/RIMAs e nas Audiências

públicas, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens, principalmente, escrita e imagens. Tal metodologia permitiu compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto que as equipes multidisciplinares fazem ao construir os EIAs/RIMAs e ao conduzir as Audiências Públicas.

Através dessa metodologia foi possível analisar como os enunciados são indicadores significativos, indispensáveis para a compreensão dos problemas ligados às práticas humanas.

De acordo com Bardin (2009), autora de referência sobre análise de conteúdo, a perspectiva de abordagem dessa metodologia se situa na interface da Linguística e da psicologia Social. Mas enquanto a linguística estuda a língua e o sistema da linguagem, a Análise de Conteúdo atua sobre a fala, sobre o sintagma.

Ainda de acordo com Bardin (2009), a Análise de Conteúdo:

[...] descreve, analisa e interpreta as mensagens/enunciados de todas as formas de discurso, procurando ver o que está por detrás das palavras (BARDIN, 2009, p. 46).

No que concerne à escolha da natureza da fonte a ser utilizada para a abordagem e tratamento do objeto de estudo desse trabalho, optou-se pela pesquisa bibliográfica, pois, que a maioria dos documentos analisados estavam devidamente registrados.

2.5 Metodologia adotada para análise de eficácia dos EIAs

Conforme descrito da Revisão bibliográfica desse trabalho, é possível fazer a avaliação da eficácia de instrumentos legais através de variadas dimensões, dentre elas, destaca-se aquela desenvolvida por Sadler (1996). Tal metodologia realiza comparações entre a teoria e a prática, isto é, faz a comparação entre o que, de fato é realizado, e o que determina a legislação e as ciências naturais.

Tal perspectiva é a que dispõem da estrutura mais robusta, com critérios mais objetivos, literatura mais vasta e utilizada em diversos países do mundo. Essa forma de análise da eficácia da avaliação de impactos ambientais foi, inclusive, construída por pelo menos 17 países e 48 consultores individuais que resultou na publicação do documento *The international Study of the Effectiveness of Environmental Assessment*.

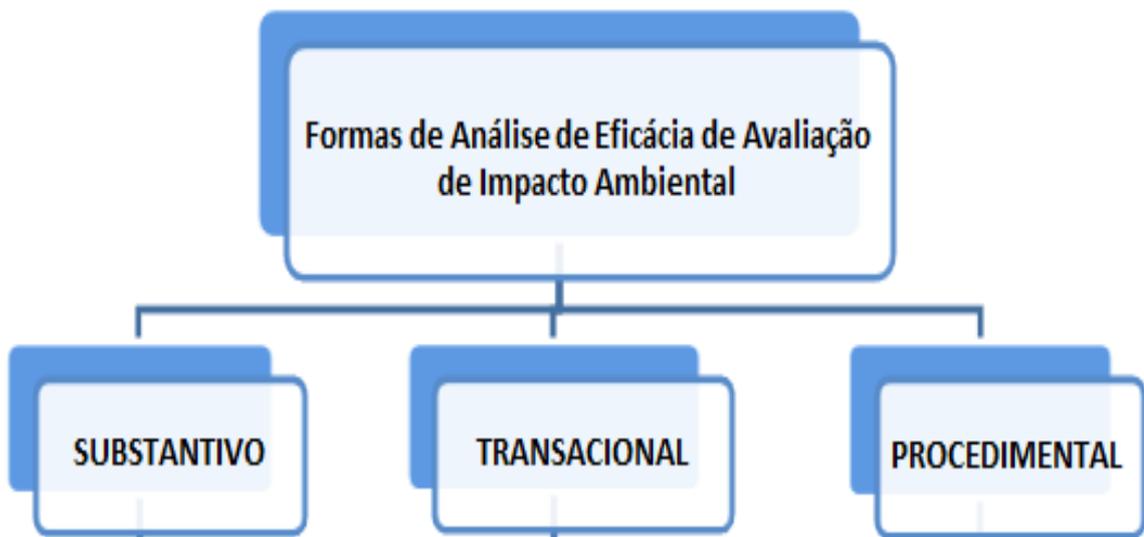
Desse modo, embora o tema desse trabalho esteja no plano de uma pesquisa qualitativa, trata-se de um trabalho científico que requer objetividade para avaliação de parâmetros, destarte, optou-se assim por analisar a eficácia através dessa concepção de Sadler (1996).

De acordo com esse entendimento, são possíveis três mecanismos para análise de eficácia da avaliação de impactos ambientais (Figura 13):

- i) **Procedimental:** verifica se o processo de avaliação está de acordo com os requisitos da legislação e princípios ambientais;
- ii) **Substantiva:** averigua se o processo de avaliação atinge seus propósitos, ou seja, se produz um bom suporte para à tomada de decisão;

Transacional: investiga se o processo de avaliação expõe seus resultados no menor custo e tempo possível, ou seja, apura se o processo de avaliação é além de eficaz, efetivo (melhor custo/benefício).

Figura 13 - Formas de Análise de Eficácia de AIA



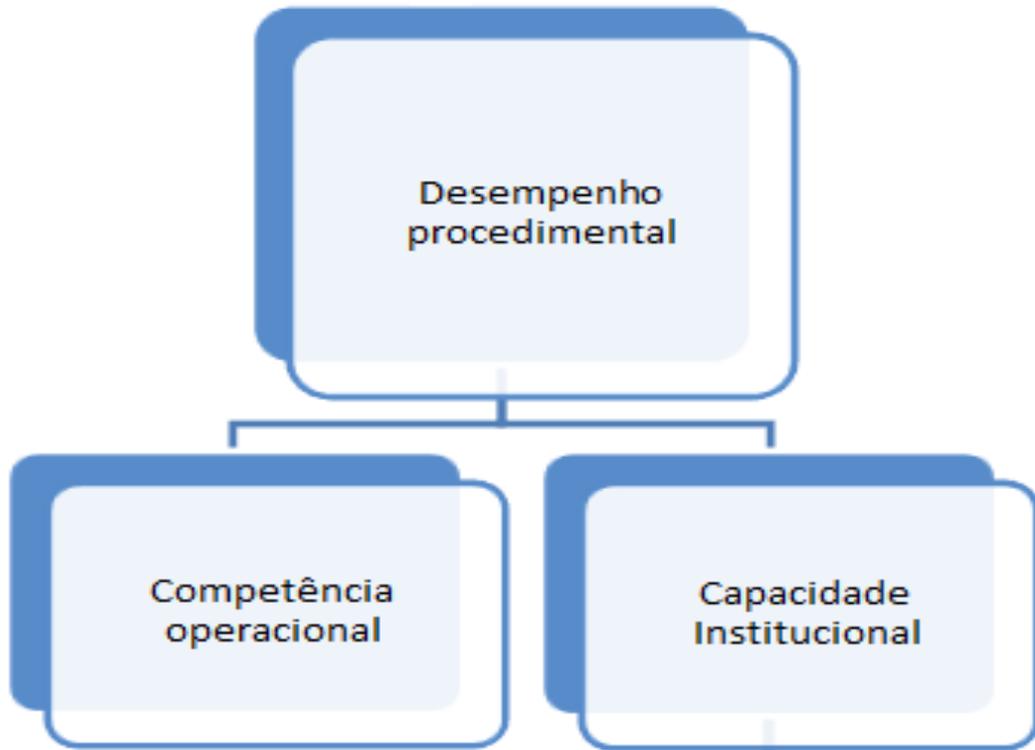
Fonte: Adaptado de SADLER (1996).

2.5.1 Análise de eficácia Procedimental

No que tange primeiramente ao aspecto procedimental, Sadler (1996) identificou dois componentes essenciais para materializar a avaliação desse mecanismo e fornecer condições para o correto desempenho do procedimento de AIA capaz de permitir a produção de informação com qualidade e influência na tomada de decisões (Figura 14):

- i) Competência operacional
- ii) Capacidade institucional

Figura 14 - Componentes para avaliação do desempenho procedimental



Fonte: Adaptado de SADLER (1996).

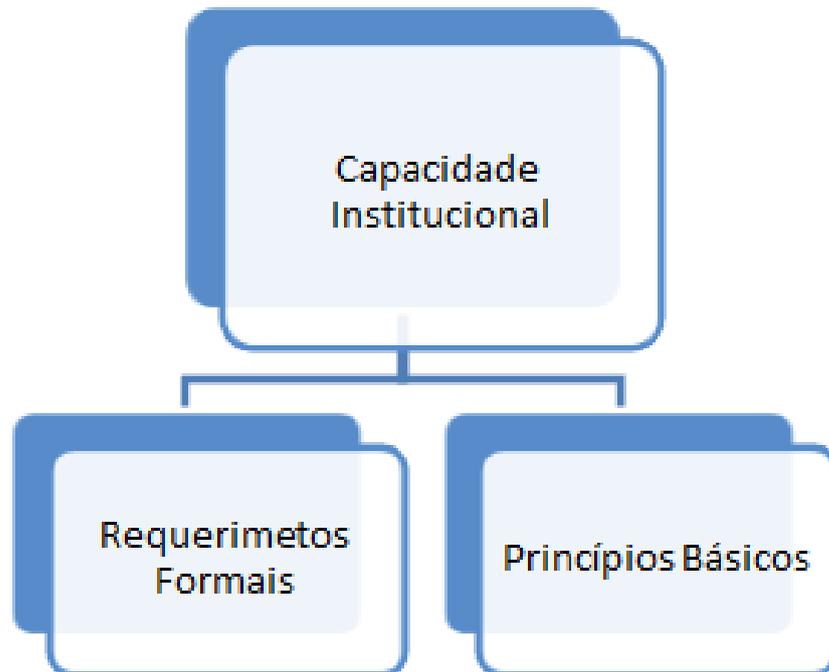
A competência operacional consiste no exame da prática corrente na execução da AIA através de suas diversas fases. No que diz respeito à capacidade institucional tem-se a análise da legislação existente e de princípios norteadores dessa legislação.

De acordo com Sadler (1996), não obstante as leis e demais dispositivos normativos serem essenciais para uma eficácia procedimental da AIA, eles não são suficientes, pois, que são incapazes de abarcar todas as situações, gerando muitas vezes antinomias⁶ aparentes e por vezes, até antinomias reais. Desse modo, urge a avaliação também de princípios capazes tanto de corroborar as regulamentações como para nortear a execução das possíveis situações não previstas. Desse modo, Sadler propõe a divisão da capacidade institucional em duas partes (Figura 15):

- i) Requerimentos formais
- ii) Princípios básicos

⁶ Podemos definir, portanto, antinomia jurídica como a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridade competentes num mesmo âmbito normativo, que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado. [...] antinomias reais seriam aquelas para as quais não há, no ordenamento, regras normativas de solução, sendo aparentes aquelas para as quais existem critérios normativos (FERRAZ JR., 2011, p. 179).

Figura 15 - Atributos de avaliação da capacidade institucional



Fonte: Adaptado de SADLER (1996).

Sadler (1996) propõe que para a realização da análise procedimental sejam elaboradas Listas de Verificação para todos os tópicos acima listados. O autor propõe que seja verificada a subsunção dos requerimentos legais aos casos concretos e que as conclusões sejam dispostas nessas listas.

2.5.2 Análise de eficácia Transacional

O exame de eficácia através da perspectiva transacional está relacionado a critérios de efetividade, a custos e tempo gasto para a elaboração de AIAs. No Brasil, a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e de Relatórios de Impacto Ambiental, espécie de AIA objeto desse trabalho, é de responsabilidade de empresas privadas, custeadas pelo empreendedor proponente do projeto.

Devido ao fato dessa competência de produção dos EIAs/RIMAs serem do setor privado, o acesso a tais dados não é público pois que são dados estratégicos para a concorrências de empresas que atuam nesse ramo.

Desse modo, a análise de eficácia nessa perspectiva resta comprometida, pois os dados além de escassos e de difícil acesso, não são confiáveis.

2.5.3 *Análise de eficácia Substantiva*

Após análise de trabalhos nessa área, constatou-se que as listas de verificação utilizadas para análise de eficácia no plano procedimental são bastante extensas e a verificação delas em instrumentos legais como os Estudos de Impacto Ambiental, mesmo que em âmbito regional, como é o caso dessa pesquisa, demandaria um tempo muito maior do que a duração desse trabalho dispõe (dois anos).

As listas de verificação requerem, além da análise de toda a legislação ambiental no âmbito nacional e estadual, a compatibilização das mesmas com os casos concretos, isto é, com os Estudos de Impacto Ambiental da área estudada.

Assim, embora, o mecanismo procedimental seja interessante para a verificação da análise de eficácia de diversos instrumentos legais que avaliam os impactos ambientais, por questões de exiguidade de tempo desse trabalho, tal tarefa é impossível de ser efetuada no breve tempo de execução dessa pesquisa.

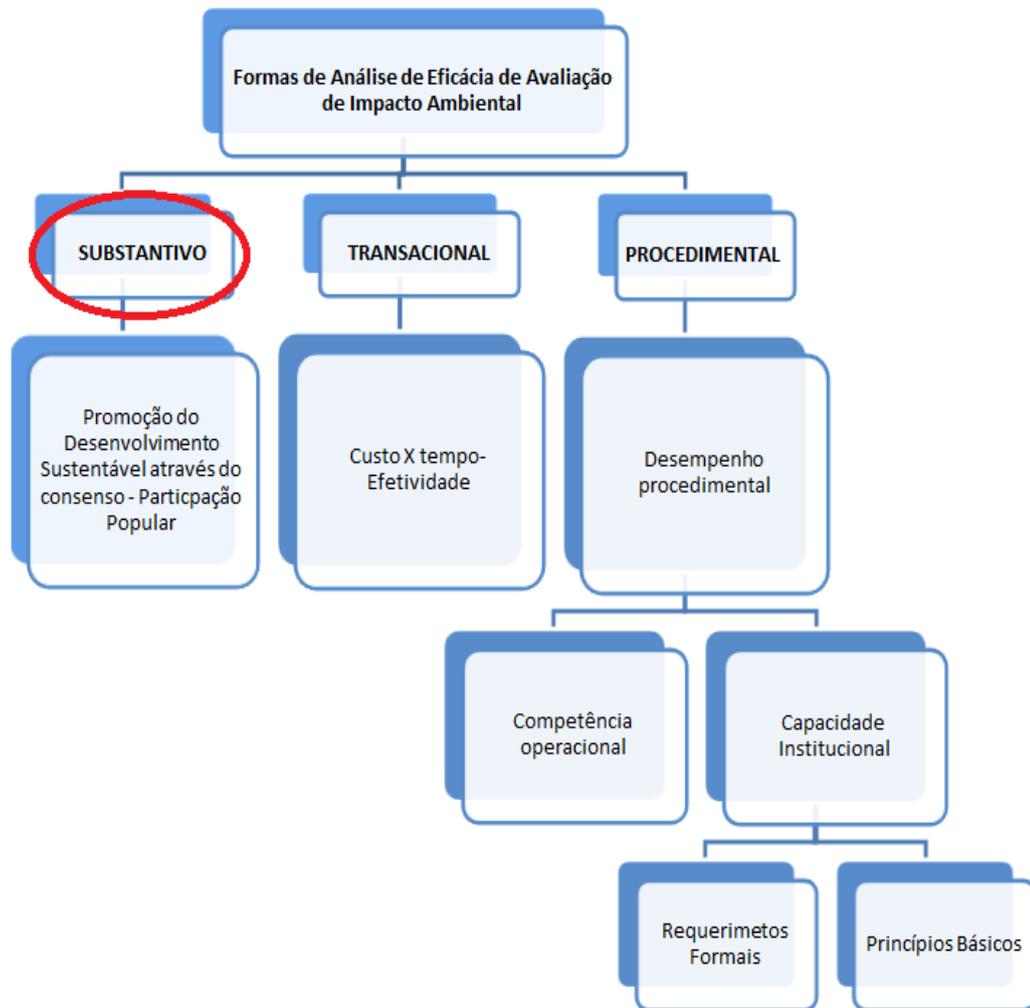
No que concerne à análise de eficácia transacional, conforme explicitado, ainda não é possível no Brasil realizar tal avaliação devido a dificuldade de acesso aos dados.

Destarte, optou-se por focar a análise de eficácia desse trabalho primordialmente no plano substantivo (Figura 16).

Para além das justificativas apresentadas anteriormente, é imperioso ressaltar que a decisão de realizar a análise de eficácia exclusivamente através do mecanismo substantivo não se deveu apenas às dificuldades encontradas nas outras formas de análise de eficácia (procedimental e transacional), mas, essencialmente, devido ao fato do mecanismo substantivo conciliar-se ao objetivo principal desse trabalho que é o de analisar a capacidade de mecanismos legais de proteção ambiental permitirem que a participação popular dê suporte a uma decisão pública.

Nesse contexto, as etapas que desencadeiam a decisão pela implementação, ou não, de um empreendimento que cause significativos danos ambientais a determinado local pressupõe uma habilidade de construir consenso através da participação dos agentes envolvidos e afetados por essa decisão. Dessa forma, a tomada de decisão sobre a viabilidade de instalação de determinado empreendimento vai além de critérios meramente técnicos, ela perpassa por valores culturais da sociedade. Nesse sentido, a própria decisão quando tomada em consenso com agentes que defendem esses valores, torna-se mais legítima.

Figura 16 - Resumo dos mecanismos de avaliação de eficácia de AIA



Fonte: Adaptado de SADLER (1996).

Nesse aspecto ganha importância a análise de eficácia através do mecanismo substantivo, pois, que através da averiguação da participação popular durante todo o processo que antecede a tomada de decisão dos órgãos públicos é possível examinar se instrumentos legais como o Estudo de Impacto Ambiental são meios eficazes para a tutela dos direitos socioambientais.

Para a realização de tal análise e norteando-se pela metodologia de Sadler (1996), será adotada uma estrutura analítica com o escopo de checar os elementos favoráveis a construção de uma participação pública eficaz nos processos de Estudos de Impacto Ambiental.

Assim, para a análise da participação popular no processo de elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e de produção do Relatório de Impacto Ambiental, utilizaram-se os critérios provenientes da vasta pesquisa de Sadler (1996), compilados no seguinte quadro (Quadro 5):

Quadro 5 - Fatores importantes para análise de eficácia substantiva

Fatores relevantes para a eficácia da participação pública
A natureza do envolvimento público: quanto maior o envolvimento, melhor.
O poder de força do público: quanto maior o nível de influência na decisão, melhor.
O momento do envolvimento público: quanto mais cedo, melhor.
O gerenciamento de conflitos: quanto mais flexíveis, maior a antecipação e melhor a resolução.

Fonte: Adaptado de SADLER (1996).

2.6 Metodologia adotada para análise de eficácia das Audiências Públicas

Para a avaliação de eficácia das Audiências Públicas, adotaram-se os estudos de Fonseca *et al.* (2013) o qual compilou as principais formas de análise da avaliação de eficácia do instrumento de participação popular em duas formas de apreciação, sintetizadas em dois quadros a seguir.

O primeiro (Quadro 6) foi baseado em variáveis que caracterizam o processo em que se dá a audiência pública, isto é, se relacionam à avaliação da qualidade do processo de planejamento e condução das audiências públicas.

Quadro 6 - Variáveis analisadas durante a realização das Audiências Públicas

Cumprimento das disposições legais sobre as Audiências Públicas durante o processo;
Caracterização dos atores relevantes envolvidos;
Dimensão do debate;
Mobilização e estratégias dos participantes;
Informações importantes sobre os responsáveis pela consulta popular;
Organização preparatória do processo;
Condução e regras procedimentais da Audiência Pública;
Sistemática das propostas e transparência na apresentação do RIMA;
Recursos humanos e infraestrutura utilizados para realização da Audiência Pública.

Fonte: Adaptado de FONSECA *et al.* (2013).

No segundo, ocorreu a apreciação (Quadro 7), por meio de grandezas que levam em conta os objetivos da Audiência pública, procurou-se examinar qual o impacto que a consulta popular causou e quais os fatores que propiciaram essa influência.

Quadro 7 - Variáveis analisadas após a realização das Audiências Públicas

Interferência das proposições realizadas pela população na tomada de decisões do governo;
Cumprimento dos compromissos celebrados após a consulta popular;
Verificação da previsão do RIMA sobre os impactos causados pela instalação do empreendimento.

Fonte: Adaptado de FONSECA *et al.* (2013).

Por meio dessas variáveis foi realizada a avaliação de eficácia substantiva da participação popular de empreendimentos da região de Suape no período de 2007 a 2014.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A visão da “natureza” nos Estudos de Impacto Ambiental

O início desse trabalho deu-se por meio de uma análise crítica dos principais termos utilizados no mesmo, tais como “natureza”, “meio ambiente” e “impacto ambiental”. A opção por começar dessa forma foi para dar maior alicerce para um exame mais consistente dos resultados.

Pois bem, nessa primeira etapa dos resultados e discussão é possível reconhecer importantes inferências acerca da significação desses vocábulos, as quais são capazes de auxiliar bastante no processo de compreensão da eficácia dos Estudos de Impacto Ambiental.

Segundo Neil Smith (1988), na obra “Desenvolvimento Desigual”, há um dualismo essencial que permeia toda a celeuma sobre a concepção da Natureza, trata-se da natureza externa e da natureza universal.

A natureza externa seria uma coisa, o reino dos objetos e dos processos que existem fora da sociedade, seria também a “*fronteira que o capitalismo industrial frequentemente faz recuar*” (SMITH, 1988). Essa natureza seria, basicamente, as águas, os rios, as tempestades, enfim, a natureza que está esperando para ser internalizada no processo de produção social (SMITH, 1988).

Do outro lado, a natureza universal contrapõe-se à natureza externa ao afirmar que a espécie humana é, na verdade, uma entre muitas na totalidade da natureza. Logo, os seres

humanos e seu comportamento social são absolutamente tão naturais quanto os aspectos ditos “externos” da natureza (SMITH, 1988).

No cenário desse estudo (Figura 17), percebe-se que alguns pontos dos EIAs/RIMAs sobre Suape permitem a ilação de que existe a utilização da concepção da “natureza” exterior ao homem, principalmente quando da adoção das técnicas para avaliação dos impactos ambientais.

A análise dos EIAs/RIMAs em Suape, embora se revistam de um discurso que defende a abordagem holística sobre os impactos socioambientais, na prática, tem por escopo linearizar o debate e aplicar metodologias que reduzam as complexidades das relações sicionaturais exclusivamente aos interesses antrópicos.

Nessa dimensão, a própria ideia de multidisciplinaridade é atacada por esses estudos como tentativa de legitimação da ideia de que a análise das questões ambientais pautada no paradigma da complexidade não otimiza a elaboração dos Estudos Ambientais,

A grande mudança de paradigma nos últimos tempos é considerar que o homem como espécie humana, com toda sua complexidade, também é meio ambiente. **Esta nova conceituação veio dificultar ainda mais o entendimento das definições ambientais**, pois foram agregados novos conceitos atrelados diretamente às atividades humana, como por exemplo, a qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, os ecossistemas urbanos, os aspectos culturais e inclusive religiosos por citar só alguns deles (RIMA do Estaleiro PROMAR S.A – SUAPE) (MORAES; ALBUQUERQUE, 2010, p. 69).

Já o cenário de implantação foi analisado inicialmente através dos impactos positivos, e seguidamente dos impactos negativos, **aplicando-se para isso a metodologia ad-hoc** apoiada com uma matriz ponderativa que, a critério da equipe, consegue diminuir o grau de subjetividade envolvido normalmente neste tipo de abordagem (RIMA do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho) (SOLUÇÃO, 2010, p. 59).

Nessa perspectiva de análise da percepção do conceito de “natureza” nos Estudos Ambientais em Suape, percebeu-se que algumas abordagens dos RIMAs do CIPS, por vezes, ao realizarem o Diagnóstico Ambiental da área onde será implantado o empreendimento, cometem o mesmo equívoco que o naturalista Buffon (1707-1788) fez em sua época, isto é, uma análise reducionista.

O Conde de Buffon, por meio de sua Teoria da Degenerescência, afirmava que a fauna do Novo Mundo isto é, a fauna do continente americano, recém-descoberto, era inferior à fauna do Velho Mundo, pois, que essa primeira era originada de um processo de mutação, de

decadência, uma verdadeira degeneração ocasionada pela transferência dos animais da Europa para as Américas (CAMPOS, 2010).

Figura 17 - Visão aérea do CIPS



Fonte: BERGER; BERGER (2009).

Buffon aderiu à concepção de “natureza” como algo exterior ao homem e também tinha a visão utilitarista de que a “natureza” é algo a serviço do homem, isto é, para o estudioso, a “natureza” estaria a serviço do homem para ser dominada. Também é possível verificar que Buffon analisa o espaço de modo bastante cartesiano, prezando pelo o que é fixo e invariável. Buffon reduz seu campo de visão e não faz uma análise capaz de abarcar as complexidades de um sistema, restringe suas observações a comparações com espécies da Europa e concluiu, de modo equivocado, que tudo que destoasse dos moldes europeus, seria inferior (CAMPOS, 2010).

Sobre tal acepção reducionista, Gerbi (1996) faz importante crítica, ventilando que tal dimensão sobre o Novo Mundo não foi ao acaso:

Julgar a fauna e flora do Novo Mundo como imatura e degenerada equivalia a proclamar a do Velho Mundo madura, perfeito, idônea, capaz de servir de cânone e ponto de referência a qualquer outra fauna de outro recanto do globo. Com Buffon, o eurocentrismo se afirma na nova ciência da natureza viva. E por certo não é mera coincidência que isso acontecesse exatamente

quando a ideia da Europa se tornava mais plena, completa e gargalhada (GERBI, 1996, p. 07).

Em paralelo à teoria buffoniana, algumas análises dos Estudos de Impacto Ambiental e dos Relatórios de Impacto Ambiental, realizados por equipes multidisciplinares na região de Suape, retomam essa equivocada visão, pois, que menosprezam espécies animais nativas, comunidades tradicionais e a flora local em prol de possíveis vantagens econômicas que o empreendimento a ser implantado pudessem trazer ao homem, ou melhor, a uma parcela da sociedade.

Por exemplo, para ilustrar a subsunção de tal acepção a um caso concreto, traz-se trecho do RIMA do Estaleiro PROMAR S.A., elaborado pela empresa Moraes e Albuquerque (2010). Tal RIMA utilizou a metodologia *ad hoc* para a avaliação ambiental da área (Ilha de Tatuoca) onde foi implantado o empreendimento (Estaleiro):

De uma forma geral, o conjunto de impactos analisados esteve dentro do que se previa em função da essência do Empreendimento. Com efeito, os impactos positivos de maior relevância, ou seja, aqueles qualificados como de importância MUITO ALTA ou ALTA, estiveram associados à possibilidade de geração de emprego, renda e qualidade de vida. Estes impactos, e em geral todos os analisados de caráter Positivo, apresentam uma abrangência regional direcionada para o meio antrópico, contrariamente aos impactos negativos que em sua grande maioria apresentam abrangência pontual ou local com efeito nos meios físico-biótico. Significa isso a socialização da riqueza ecológica de uma área, através de uma equação da forma: Riqueza ecológica = benefícios sociais + compensação + mitigação (MORAES; ALBUQUERQUE, 2010, p. 59).

A leitura atenta desse trecho reflete a adoção de uma visão fragmentada sobre a “natureza”, a qual reconhece o homem como algo apartado da natureza; identifica-se nesse trecho apenas o direito de preservação do meio ambiente específico da espécie humana.

Nessa percepção, a valoração dos impactos é realizada tendo-se o antropocentrismo como parâmetro e não a complexidade das relações entre todas as espécies. Assim, a averiguação dos impactos positivos é reduzida às benesses trazidas ao homem, esquivando-se de trazer à baila qualquer suposta vantagem às outras espécies.

No que tange à análise dos impactos negativos, o EIA/RIMA aparta o homem da natureza ao formular uma construção interpretativa que faz parecer que o homem não será influenciado por quaisquer danos que a implantação do projeto possa trazer, pois, segundo o RIMA os efeitos serão apenas “nos meios físico-biótico”. Mas e o que seriam esses meios

físicos-bióticos? O homem não faz parte desses meios? Com eles, o *homo sapiens sapiens* não interage?

Trata-se de uma visão equivocada, similar às inferências de Buffon sobre a “natureza” do Novo Mundo, as quais, segundo ele, tratava-se de uma natureza “bem menos ativa, bem menos variada, e podemos até dizer bem menos forte” (GERBI, 1996, p. 13).

Ainda sobre esse trecho, na parte final, de maneira bastante cartesiana e semelhante à toda rigidez sistemática de Buffon, esse trecho do RIMA do estaleiro PROMAR tenta reduzir todas as complexidades das interações da dinâmica socionatural a uma equação matemática.

Entretanto, a análise minuciosa dessa equação põe em evidência que a “riqueza ecológica” não é algo democrático para todas as espécies, mas favorável apenas (e, em uma visão economicista) para o homem.

As próprias variáveis dessa equação não se relacionam com quaisquer benefícios para outras espécies, no máximo, como é o caso da compensação, apenas devolvem o que foi retirado, não existindo, portanto, nenhum acúmulo ou nenhuma riqueza para qualquer outra espécie que não a humana.

Estudos Ambientais elaborados sob essa perspectiva priorizam exposições que conclamam as benesses que o advento dos empreendimentos possam trazer e mitigam a exibição dos possíveis prejuízos, de tal modo que a Avaliação dos Impactos Ambientais é tomada pela imparcialidade, pela influência de fatores econômicos e políticos, e não por uma análise norteadas pela complexidades de todas as relações socionaturais.

Para que a teoria de Buffon não se perpetue, as equipes multidisciplinares que elaboram os EIAs/RIMAs não devem polarizar erroneamente dados, conhecimentos e idiosincrasias dos diversos saberes (geografia, zoologia, engenharia, sociologia, botânica, dentre tantos outros) que são verdadeiros em si, mas não o são em oposição a outros dados, conhecimentos e particularidades. É preciso, verdadeiramente, buscar realizar, em todas as etapas de um EIA, a análise crítica e complexa das relações socioambientais de um ambiente.

3.2 Os recursos naturais e a “vocação” de Suape para ser uma região portuária

Através do breve resgate histórico realizado nesse ensaio sobre a região de Suape, ficou claro que o CIPS foi taxativamente apontado como o local apropriado para a instalação de uma área portuária e de indústria, inclusive desde a época da chegada dos primeiros europeus na região.

Tal acepção fundamentou-se, principalmente, sob o argumento de que os recursos naturais disponíveis em Suape são propícios para a implantação do Porto e de diversos outros empreendimentos. Entretanto, a premissa, a priori incontestada, de que a região de Suape, desde os tempos do descobrimento do Brasil, dispõe de uma vocação para ser uma área destinada aos serviços portuários e de indústrias exige reflexão anterior ao debate sobre se, de fato, a área é ou não vocacionada para esses serviços.

É preciso, *prima facie*, entender sob qual perspectiva se entende esses recursos naturais, na verdade, urge saber, epistemologicamente, qual o conceito que se tem sobre recursos naturais. Um dos muitos aspectos importantes sobre a compreensão acerca dos recursos naturais subjaz, particularmente, no escopo principal desse estudo.

A análise da efetividade dos estudos de impacto ambiental em Suape só pode ser feita através de uma abordagem que contemple a formação socioespacial, isto é, buscar entender como são elaborados os EIAs na região perpassam, sobretudo, pela perquirição de como os atores sociais enxergam e modificam suas possibilidades materiais e imateriais.

Tal relevância sobre o sentido dos “recursos naturais” é atestada por Santos (2006):

Recursos são coisas, naturais ou artificiais, relações compulsórias ou espontâneas, ideias, sentimentos, valores. É a partir da distribuição desses dados que os homens vão mudando a si mesmos e ao seu entorno. Graças a essa ação transformadora, sempre presente a cada momento os recursos são outros, isto é, se renovam, criando outra constelação de dados, outra totalidade (SANTOS, 2006, p. 86).

Ainda nessa reflexão, o exímio geógrafo afirma que, muitas vezes, a análise sobre os recursos naturais de um lugar é realizada de modo bastante restrito, isto é, cada disciplina objetiva apenas elencar os recursos de acordo com suas idiossincrasias e terminam por descartar os demais ramos do saber; percebe-se, assim, que está presente a ausência de análise pautada pelo paradigma da complexidade.

Tal fracionamento a respeito da análise dos recursos naturais reflete-se na escolha do método para a avaliação dos impactos ambientais em Suape. A grande maioria dos modelos dos atuais EIAs/RIMAs relacionados aos empreendimentos da região utilizam-se do método *ad-hoc* e do método de listagem de controle.

O método *ad-hoc* consiste em reuniões com a participação de técnicos e cientistas especializados, que tenham conhecimentos teóricos e práticos em setores relacionados às características do empreendimento em análise. As Listagens de controle consistem no

preparo, por especialistas, de listagens de fatores ambientais potencialmente afetáveis pelas ações propostas (BRAGA *et al.*, 2005).

A análise dos EIAs/RIMAs elaborados pelas equipes multidisciplinares em Suape demonstram que tais empresas utilizam os mesmos métodos para diferentes tipos de empreendimentos. Segundo Braga *et al.* (2005, p. 44) “a definição da metodologia a ser empregada para a avaliação dos impactos ambientais é tarefa específica de cada caso que se apresenta e deve partir da comparação entre os métodos de aplicação correntes”.

Santos (2006) ensina que os recursos não possuem, *per si*, uma valoração absoluta. Ele afirma que o valor real dos recursos, seja recurso humano, de ideias, materiais, naturais, ou mesmo aporte financeiro, é função de sua qualificação geográfica. Nessa perspectiva holística, o autor ensina que os recursos têm a sua relevância através da significação global que todos e cada qual obtêm pelo fato de participar de um lugar, assim dispõe Santos (2006):

Fora dos lugares, produtos, inovações, populações, dinheiro, por mais concretos que pareçam, são abstrações. A definição conjunta e individual de cada qual depende de uma dada localização. Por isso a formação socioespacial e não o modo de produção constitui o instrumento adequado para entender a história e o presente de um país. Cada atividade é uma manifestação do fenômeno social total. E o seu efetivo valor somente é dado pelo lugar em que se manifesta, juntamente com outras atividades (SANTOS, 2006, p. 37).

3.3 Estudos de casos

Para ser possível a análise dos Estudos ambientais realizados para empreendimentos na região de Suape, fez-se o levantamento dos EIAs que se enquadram no corte metodológico dessa pesquisa, isto é:

- Buscou-se escolher empreendimentos que, de modo geral, fossem representativos do cenário “aportes financeiros maciços em infraestrutura versus altos impactos socioeconômicos”, conforme exposto na metodologia desse trabalho, tal cenário deu-se no período de 2007 a 2014;
- No que tange à dimensão espacial, limitou-se estudar os Estudos de Impacto Ambiental e Audiências Públicas de empreendimentos localizados especificamente na Zona Industrial Portuária e na Zona Industrial, pois, que nessas áreas concentra-se, de modo muito mais acentuado, o fator desencadeador da dialética relação existente entre área de interesse de empreendedores econômicos *versus* área de interesse das comunidades locais, fator esse que é a mola propulsora da análise desse trabalho que busca avaliar justamente a eficácia da participação popular nas tomadas de decisões.

Desse modo, tem-se o seguinte resumo (Quadro 8):

Quadro 8 - Levantamentos dos principais EIAs realizados para empreendimentos situados na região de SUAPE

Ano	Descrição sucinta do empreendimento
2013	Expansão Urbana na Cidade de Ipojuca-PE – Projeto Engenho Trapiche
2012	Central de Tratamento de Resíduos em Ipojuca
2011	Implantação da Usina Termelétrica Suape II
	Implantação da Usina Termelétrica Suape III
2010	Implantação do estaleiro PROMAR
	Implantação da Central de Tratamento e Destinação de Resíduos
	Implantação e pavimentação do contorno rodoviário do Cabo de Santo Agostinho

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

NOTA: Nos anos de 2007 a 2009 e 2014 não houve nenhum registro de EIA/RIMA de empreendimento no CIPS abarcado pelo foco de estudo desse trabalho.

No período de 2007 a 2014 ocorreram EIAs/RIMAs de empreendimentos nas adjacências da região de Suape não analisados nesse trabalho, tais como: Expansão urbana na Cidade de Ipojuca-PE – Projeto Engenho Trapiche, Central de Tratamento de Resíduos em Ipojuca e Implantação e pavimentação do contorno rodoviário do Cabo de Santo Agostinho.

Os projetos da Expansão urbana na Cidade de Ipojuca-PE – Projeto Engenho Trapiche Tais e Implantação e pavimentação do contorno rodoviário do Cabo de Santo Agostinho não se tornaram objeto de estudo, pois, não estão dentro da área de abrangência delimitada por esse trabalho: Zona Industrial e Zona Industrial Portuária de Suape.

No que tange, especificamente, à Central de Tratamento de Resíduos em Ipojuca, a CPRH, através do NAIA, Núcleo de Avaliação de Impacto Ambiental, através do Analista em gestão ambiental Gustavo Ribeiro da Silva Amorim, informou que até o dia 06/01/2017, o empreendimento não foi iniciado. De acordo com o NAIA, ocorreram exigências de condicionantes para emissão/renovação das licenças prévias e de instalação. Desse modo, embora exista o EIA/RIMA do empreendimento no site da CPRH, os estudos sobre a

avaliação dos impactos ambientais estão desatualizados e não parece existir interesse por parte do empreendedor em retomar o projeto, inclusive, porque as licenças expiraram e não ocorreu manifestação de renovação. Ainda é salutar mencionar que a própria CPRH questiona a necessidade de implantação de outro CTR quando o município logrou êxito em transformar o antigo lixão de Ipojuca em uma Central de Tratamento de Resíduos.

Desse modo, o projeto do CRT Ipojuca não dispunha de elementos suficientes para serem analisados por essa dissertação, pois, o EIA/RIMA está desatualizado, não há pretensão de implantação do empreendimento e não ocorreram audiências públicas sobre o projeto.

Assim, os empreendimentos que se enquadraram na metodologia adotada nesse trabalho e, por isso, analisados foram os seguintes:

- Implantação da Usina Termelétrica Suape II e III;
- Implantação da Central de Tratamento e Destinação de Resíduos;
- Implantação do estaleiro PROMAR.

3.3.1 Implantação das Usinas Termelétricas Suape II e III

No período desse estudo, o crescente número de empresas dentro de Suape fez aumentar o consumo de energia. A solução cogitada pelo Estado para suprir toda essa nova demanda de energia e ainda atender outros locais de Pernambuco era a de investir na implantação de Termelétricas.

Nesse sentido, o Governo do Estado construiu mais uma Termelétrica, a Usina Termelétrica Suape II, contudo, não logrou êxito na tentativa de construção da Termelétrica Suape III.

No que concerne, especificamente, à Usina Termelétrica Suape II (Figura 18), esta foi construída com potência instalada de 380MW. Os empreendedores do projeto foram a PETROBRAS e a Nova Cibe Energia do Grupo Bertin, a construção foi realizada pelo grupo finlandês Wärtsilä.

Figura 18 - Vista aérea da Termelétrica SUAPE II no período noturno



Fonte: PERNAMBUCO CONSTRUTORA (2010).

No que tange à Termelétrica Suape III, na época (2011-2012) de sua idealização, ela teve seu planejamento de construção orçado em R\$ 2 bilhões pelo Governo de Pernambuco. Esse, também seria um empreendimento do Grupo Bertin. Sua capacidade seria de 1.452 Megawatts, o suficiente para produzir energia para toda a Região Metropolitana do Recife (RMR), segundo Fernando Antônio Bertin, diretor do Grupo Bertin. A Termelétrica Suape III, caso viesse a ser implantada, seria a maior termelétrica do mundo. Ainda segundo o então diretor do Grupo Bertin na época, o Governo do Estado havia concedido incentivos de ICMS e 94 hectares para a implantação da Termelétrica (MELO, 2015).

a) Análise substantiva do EIA/RIMA das Termelétricas Suape II e III

O governo do Estado, contrariando as orientações do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) para mitigar o uso de fontes altamente poluidoras, tentou implantar no CIPS o maior parque produtor de energia térmica do mundo. Nesse âmbito, é importante ressaltar que o óleo combustível, dentre os combustíveis fósseis, é o que mais contribui para o efeito

estufa. Segundo a Agência Internacional de Energia, para cada 0,96m³ de óleo consumido são gerados 3,34 ton. de CO₂ (COSTA, 2011).

O exímio Machado (2011), de maneira recorrente, defende a necessidade de adoção de medidas efetivas pelo Poder Público com o escopo de evitar danos ambientais, desse modo, ele alude às políticas públicas de caráter preventivo. Assim preconiza MACHADO (2011):

[...] a aceitação do princípio da prevenção não para somente no posicionamento mental a favor de medidas ambientais acauteladoras. O princípio da prevenção deve levar à criação e à prática de política pública ambiental, através de planos obrigatórios (MACHADO, 2011, p. 99).

O professor do departamento de energia elétrica da Universidade Federal de Pernambuco, Heitor Scalabrini Costa (2011), assim fez menção à instalação desse tipo de usina no Estado, na época:

Em nome de alavancar o desenvolvimento do Estado, com investimentos sendo realizados na região e a criação de novos postos de trabalho e geração de renda, se perpetua um modelo predatório, cujas consequências podem ser traduzidas na aceleração da degradação ambiental e no aumento das emissões de gases de efeito estufa, responsável pelas mudanças climáticas; além de pressionar os problemas econômicos e sociais com mais concentração da riqueza gerada (COSTA, 2011, p. 01).

Por meio de dados coletados em jornais, internet e com os militantes de movimentos sociais foi realizado um levantamento histórico (Quadro 9) sobre a polêmica instalação da Termelétrica Suape II com intuito de analisar a participação popular nas discussões sobre a instalação dessa Usina em Pernambuco:

Quadro 9 - Resgate histórico do processo de implantação da termelétrica SUAPE II

PERÍODO:	FATO HISTÓRICO:
Maio de 2010	Foi anunciado pelo grupo finlandês Wärtsilä a construção da Termelétrica Suape II;
Junho de 2011	O desembargador Luiz Carlos de Barros, da 7ª Câmara Cível do TJ-PE suspendeu, a pedido da prefeitura do Cabo, uma liminar da Fazenda Pública Municipal. A liminar autorizava a empresa Suape II a continuar com a construção da Usina. As obras foram embargadas porque a empresa não apresentou licença de construção, nem seguiu os trâmites adequados

Setembro de 2011	Mais de 40 instituições ambientalistas ingressaram com uma representação no CPRH e nos Ministérios Público Federal e Estadual com o objetivo de obter respostas às solicitações 6352/2011 e 6353/2011, protocoladas em 28/06/11. Os documentos questionavam a não realização de audiência pública relativa ao projeto e a não disponibilização de EIA/RIMA da obra
Outubro de 2011	Ocorreu o lançamento da frente contra a usina suja em PE pelo MESPE O deputado Daniel Coelho pediu informações do Governo do Estado sobre a audiência pública e o EIA-RIMA da Termelétrica Suape II;
Janeiro de 2013	Começa a operar a Termelétrica Suape II em regime de testes

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Através dessas informações, analisou-se que para implantação da Termelétrica Suape II não foi levada em consideração a participação popular. As audiências públicas sequer existiram para Suape II.

Os Movimentos Sociais foram alijados do processo, embora tenham realizado diversas manifestações indagando o poder público sobre a viabilidade de tal empreendimento, os questionamentos não foram respondidos de forma satisfatória. Dessa forma, pelo menos para a Termelétrica Suape II, a atuação dos movimentos sociais não logrou nenhuma influência na instalação desse empreendimento.

De fato, conforme preceitua a Resolução CONAMA n.º 009/87, em seu Art. 2º, o órgão de Meio Ambiente promove a audiência pública sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério público, ou por cinquenta ou mais cidadãos. Isto é, não há obrigação direta dos órgãos governamentais para a realização de audiências públicas, exceto para essas solicitações anteriormente mencionadas.

No caso em espécie, as organizações sociais não se articularam a tempo de findar o prazo mínimo legal de 45 dias para solicitação da audiência e o órgão de meio ambiente de Pernambuco não solicitou debate com a sociedade sobre tal impactante empreendimento.

Segundo os Movimentos Sociais contrários a implantação dessa Termelétrica, não ocorreu nenhuma audiência pública, pois, tanto as entidades governamentais como a empresa privada responsável pelo empreendimento tinham consciência de que, caso a audiência fosse realizada, diversas críticas emergiriam e talvez, essa Termelétrica não fosse viabilizada, a exemplo do que aconteceu com Suape III.

Rocha (2008) afirma que a consulta pública no processo de Avaliação de Impacto Ambiental é benéfico para todos, empreendedor e comunidades locais. Todavia, segundo a

autora ao pesquisar sobre a efetividade das audiências públicas em processos de licenciamento ambiental em Minas Gerais:

[...] verifica-se que, na prática, há receio e resistência de que a consulta ampla prolongue o processo de AIA e que a decisão através de um debate público se torne política e ainda que possa não haver boa aceitação pública do projeto (ROCHA, 2008, p. 25).

No caso da termelétrica Suape III ocorreu um recrudescimento da atuação dos movimentos sociais. Vários protestos foram realizados, entre eles, foi feita uma panfletagem no bairro do Derby, em Recife, comunicando os danos ambientais que a Termelétrica Suape III poderia causar. Tal ato foi organizado pela Frente contra a Energia Suja.

Também se verificou a elaboração de um questionário realizado por Amorim (2011), no período de 20 de setembro de 2011 a 20 de outubro de 2011, com intuito de verificar qual a opinião e grau de entendimento da população local sobre a implantação desse empreendimento. Os dados são apresentados no quadro 10.

Foram disponibilizadas seis alternativas de respostas. Três alternativas em concordância com o empreendimento e três discordando da implantação da usina, mas todos os itens com justificativas diferentes.

A análise do gráfico resumo dos resultados (Quadro 10) permite depreender que a soma das alternativas que representam opiniões contrárias a implantação do empreendimento representa 52,82% dos votantes. Na alternativa mais votada, 35% dos participantes são contra porque defendem que Pernambuco e Suape deveriam apostar em fontes renováveis de energia, que são tendência mundial. Para 12% o grande problema está no mal que a usina pode causar à saúde. Os 5% dos votantes que discordam da instalação da Usina em Suape até admitem a existência de termelétricas, mas defendem que o investimento financeiro deveria ser dividido entre uma térmica menor com outras fontes renováveis.

Quadro 10 - Pesquisa de opinião dos moradores sobre a implantação da Termelétrica

Qual a sua opinião sobre a implantação da Termelétrica do grupo Bertin em Suape?			
Resposta	Votos	Percent	
Discordo. PE deveria optar por fontes renováveis, que são tendência mundial	88	35%	
Concordo. Afinal são R\$ 2 bi de investimento e 500 empregos diretos	41	16%	
Concordo, desde que aprovada pelos órgãos de licenciamento ambiental	34	13%	
Discordo. Termelétricas a óleo são poluentes e causam dano à saúde.	30	12%	
Não tenho informação suficiente para opinar.	22	9%	
Concordo. São 1.450MW, e PE garante o fornecimento de energia para o futuro	21	8%	
Discordo. Combinaria uma térmica menor com outras fontes renováveis.	12	5%	
Outro (ver abaixo)	5	2%	

Fonte: AMORIM (2011).

No que diz respeito às opiniões favoráveis, percebeu-se que elas representaram aproximadamente 40% do total. Especificamente, para 16%, não se poderia desprezar um investimento de 2 bilhões de reais e 500 empregos diretos. Isso seria argumento suficiente para aprovar o projeto. Outros 13% concordaram com a nova usina, desde que todo projeto tivesse sido aprovado pelos órgãos de licenciamento ambiental e 8% justificaram que concordaram porque, afinal de contas, seriam 1.450MW, o que garantiria o fornecimento de energia para o futuro.

Ainda segundo Amorim (2011), a pesquisa detectou que 9% das pessoas que participaram não se sentiram suficientemente esclarecidas sobre o tema para opinar e 2% deram outras respostas, não previstas. Entre estas, sugestões como: substituir a queima de óleo combustível por gás natural, e que a usina utilizasse tecnologias para minimizar os efeitos negativos da queima do óleo.

Através desse percentual de 9% de pessoas que não se sentiam esclarecidas de modo suficiente para opinar, vale importante reflexão de Machado (2006, p.259) que assinala que “a informação, ao passar conhecimentos, enseja da parte do informado a criação de novos saberes, através do estudo, da comparação ou da reflexão”.

Assim, percebeu-se que o engajamento das organizações populares ao tecerem críticas à ausência de audiência pública para a implantação da Usina Suape II, ao realizarem eventos para debater sobre o tema, bem como publicizarem suas reivindicações de forma objetiva e com argumentos sociais e técnicos de oposição à instalação de termelétricas no CIPS, foram capazes de modificar ações preestabelecidas pelo governo e pela iniciativa privada.

Nesse diapasão, Pereira e Ferreira (2008), ao publicarem a obra “Ecocidadão”, trouxeram importante análise sobre o exercício da cidadania em relação ao meio ambiente que pode ser empregado para esse estudo de caso da Termelétrica Suape III:

O sujeito consciente de sua missão social é o sujeito igualmente consciente de sua missão ecológica, de sua responsabilidade com todos os outros seres humanos (PEREIRA; FERREIRA, 2008, p. 17).

De acordo com os autores supracitados, o entusiasmo pela questão ambiental está umbilicalmente relacionado ao interesse pela realização integral do indivíduo como ser humano. (PEREIRA; FERREIRA, 2008).

Uma das causas de êxito dos movimentos sociais no caso concreto da não implantação de Suape III, tenha sido o fato de algumas organizações civis elencarem suas reivindicações com argumentos científicos e com um embasamento sólido sobre a preponderância dos prejuízos que tal Usina traria em comparação com os possíveis benefícios.

Os ambientalistas, entre outros questionamentos, argumentaram que esse tipo de instalação industrial, que produz eletricidade através da queima de óleo, tem encontrado fortes entraves no mundo. Os Movimentos Sociais questionaram o governo de “ir na contramão” da sustentabilidade devido a decisão governamental em priorizar o investimento em fontes de energia não renovável.

A respeito dessa mobilização social de modo mais organizado, Rocha (2008) afirma que o momento crucial da participação pública é o da tomada de decisão, mas sinaliza que é importante compreender a influência real que o público pode exercer e, nesse caso, os resultados dependem muito do envolvimento do mesmo com as etapas anteriores do processo.

Dessa forma, no caso da Termelétrica Suape III, foi possível ponderar que a atuação mais bem planejada dos movimentos sociais locais foi influente na tomada de decisões desse

grande empreendimento dentro do CIPS, inclusive para a convocação de audiência pública em tempo hábil, diferentemente do que ocorreu com o empreendimento anterior.

No que tange à audiência pública sobre Suape III, esta foi realizada em Janeiro de 2011, na Assembleia Legislativa de Pernambuco. A reunião não contou com a participação de representantes governamentais, embora tenham sido convidadas a participar da audiência tanto as secretarias de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente e Sustentabilidade, além do CPRH. Parlamentares, na época, declararam a ausência desses órgãos como uma fuga ao debate e um desrespeito à população. O presidente do PSOL, Edilson Silva, proclamou que faltou humildade do governo para debater o assunto com a sociedade civil. Outros deputados, juntamente com as organizações civis e a população presentes, manifestaram suas indignações contra o projeto e contra a ausência de entidades governamentais para dialogar sobre o projeto.

Quanto à elaboração de EIA/RIMA de Suape III para avaliar se o empreendimento era viável, este não foi feito. O Governo do Estado desistiu de construir a Usina Termelétrica após a intensa repercussão negativa.

A não realização de EIA/RIMA e ausência de participação em audiência pública por parte dos órgãos governamentais e da iniciativa privada sinalizam para a inferência de que esses processos, na maioria das vezes, são realizados quando se decide previamente pela instalação do empreendimento.

3.3.2 Implantação da Usina Incineradora do Cabo de Santo Agostinho

O empreendimento consistia num projeto de coleta de resíduos da RMR e posterior destinação a uma unidade no distrito industrial do município do Cabo de Santo Agostinho para geração de energia através da queima desses resíduos.

Assim, o empreendimento cujo nome seria Central de Tratamento e Destinação de Resíduos – CTDR (Figura 19) consistiria em duas plantas, uma situada em Recife e outra no CIPS. O objetivo era substituir os aterros sanitários por uma usina de incineração de lixo. Todavia, tal projeto não foi executado (PROJETEC, 2010).

Figura 19 - Vista aérea da Unidade de Cogeração no Cabo de Santo Agostinho



Fonte: Adaptado de PROJETEC (2010).

O CTDR custaria R\$ 308 milhões, com concessão municipal por 20 anos. O consórcio iria processar o lixo orgânico em biodigestores suíços, transformá-lo em adubo sólido, líquido e gás natural, possibilitaria a separação dos recicláveis, a retirada dos elementos tóxicos e criaria o Composto Derivado de Resíduo (CDR). Esse material, que seria a parte inorgânica, não tóxica e não reciclável seria o combustível da usina de cogeração de energia a vapor que se localizaria na segunda planta do projeto, dentro do CIPS (CALHEIROS, 2010).

a) Análise substantiva do EIA RIMA da Usina Incineradora do Cabo de Santo Agostinho

Segundo Arlindo Lima, diretor do movimento social pró Uchôa, o projeto do CTDR recebeu várias críticas dos movimentos ambientalistas, principalmente, do Movimento em Defesa do Engenho Uchôa e do Fórum Estadual Lixo e Cidadania (FLIC). Tais entidades questionaram sobre a localização do projeto para a seleção dos resíduos que ficaria situada em uma área de Mata Atlântica, a Mata do Engenho Uchoa, que é uma APA, bem como também foi criticada a falta de informações no EIA/RIMA do CTDR.

Os militantes atuaram de forma articulada e com estratégias definidas. Prepararam ações junto ao Ministério Público, estudos ambientais que comprovavam os altos impactos que o

empreendimento traria e promoveram diversos eventos conseguindo dar publicidade às manifestações, o que por consequência despertou um interesse cada vez maior da sociedade.

Diversas organizações, dentre elas o Jornal Tribuna Popular, a Associação de Moradores da Charneca, a Associação Mangue Ferido, o Centro das Mulheres do Cabo, a Associação de Moradores da Charnequinha, a Rede Agroecológica da Mata Sul, a Associação dos Moradores de Gaibu e a Associação dos Moradores de Suape redigiram um manifesto de preocupação e repúdio a maneira que os órgãos governamentais estavam conduzindo o processo de instalação dessa Usina Incineradora de Lixo dentro do CIPS, excluindo a participação popular no debate sobre a implantação desse empreendimento.

Em visita à Secretaria de Meio Ambiente do Cabo de Santo Agostinho, foi solicitada a documentação sobre a realização de audiência pública para o CTDR, todavia, a Secretaria não dispunha mais de nenhuma documentação sobre tal empreendimento. Assim, por meio de notícias dos jornais locais, vídeos das audiências públicas, site da prefeitura do Cabo e depoimentos de militantes das organizações ambientalistas atuantes na época é que foi realizada a análise sobre essa audiência.

A audiência, promovida pelo CPRH, foi realizada no bairro de Boa Viagem, em Recife no dia 08 de Julho de 2010. Segundo o site da prefeitura do Cabo, estiveram presentes representantes do Ministério Público, de movimentos sociais e ambientalistas, além de autoridades estaduais e municipais. Após a apresentação do RIMA, os participantes fizeram perguntas à diretoria da CPRH, ao empreendedor e à empresa consultora.

Ao analisar o planejamento dessa audiência, importante crítica deve ser feita no que concerne ao seu local de realização. Embora o empreendimento estivesse sido planejado para ter duas plantas, uma em Recife e outra no município do Cabo, os impactos ambientais seriam muito mais graves no Cabo, nessa cidade ocorreria, por exemplo, a emissão de grande quantidade de gases poluentes. Todavia, a Agência Estadual de Meio Ambiente optou por realizar a audiência em Recife.

Sobre tal fato, tem-se importante opinião de Antunes (2010):

A audiência deve ser realizada de forma a permitir que os cidadãos possam dela participar efetivamente. Dependendo da complexidade do projeto a ser examinado, poderá ser realizada mais de uma audiência. [...] A abrangência do projeto, a sua extensão geográfica, a localização dos solicitantes e outros fatores a serem estabelecidos, caso a caso, poderão determinar a realização de audiências públicas em locais diferenciados (ANTUNES, 2010, p. 97).

Assim, Bosco (2003) afirma ser razoável o entendimento de que, para a escolha do local de realização da audiência pública deve ser levada em consideração a localização geográfica dos seus solicitantes e da comunidade atingida. Entretanto, na implantação desse empreendimento, essa prática não ocorreu. Diante disso, as entidades socioambientais, mais uma vez, articularam-se muito organizadamente e, solicitaram ao CPRH outra audiência pública, desta vez, no Cabo de Santo Agostinho, todavia, antes da realização da mesma, o empreendimento foi paralisado.

Logo, após a realização da primeira audiência pública, a Câmara do Cabo aprovou por unanimidade o Projeto de Lei (PL) n.º 037 que instituía a realização de um plebiscito para avaliar a implantação da Usina Incineradora de Lixo no Cabo. Diante de tanta polêmica, o Movimento Eco-Vida solicitou uma audiência com o prefeito do Cabo na época, Lula Cabral, bem como qual seria o posicionamento do mesmo. O prefeito respondeu oficialmente ao Movimento Eco-Vida se opondo a instalação do CTDR.

Assumo o compromisso de que, enquanto durar o meu mandato (...), jamais o Cabo de Santo Agostinho será abrigo de uma empresa dessa natureza. [...] Nem essa, nem qualquer empresa que coloque em risco a saúde dos nossos Municípios virão para o Cabo. Disponível em: <<http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=7714/>>, Acesso em 05/12/2016, às 22h.

O prefeito afirmou, dentre outras coisas, que nunca havia sido consultado oficialmente sobre tal projeto. Todavia vale lembrar que o empreendimento em estudo havia sido objeto de EIA/RIMA e de audiência pública organizada pelo CPRH que é um órgão do Governo do Estado, isto é, o empreendimento havia sido extensamente publicado, inclusive pelo próprio poder executivo.

Em suma, para esse caso, o engajamento popular, através da atuação dos movimentos sociais e da participação da comunidade nas audiências públicas, foi primordial, tanto para possibilitar que a sociedade tomasse conhecimento dos impactos gerados pela instalação desse empreendimento como para fazer, inclusive, com que órgãos governamentais repensassem a viabilidade do CTDR.

A audiência pública fez advir grandes repercussões provenientes de debates críticos fomentados pelos movimentos socioambientais locais. Assim, nesse segundo caso, percebeu-se que a audiência pública foi um instituto capaz de influenciar nas decisões do Poder Público. Atrela-se tal êxito ao fato das comunidades e movimentos sociais terem se articulado de modo bastante organizado. Essa atuação pautada em reivindicações objetivas eleva a um

patamar bem importante o papel da participação da comunidade nas consultas públicas, consolidando assim o que está disposto no art. 225 da Constituição Federal, que impõe a coletividade, juntamente com o Poder Público, o dever de preservação do ambiente.

3.3.3 Implantação do Estaleiro PROMAR

O empreendimento PROMAR (Figura 20) é um estaleiro para fabricação de navios voltados para o apoio *offshore* (denominação para atividades que se desenvolvem no mar). Está localizado na porção Leste da Ilha de Tatuoca. A área que ficou sob a responsabilidade da empresa PROMAR foi de 97,40 ha, sendo que 17 ha foram dragados para conformação do canal de navegação e 80 ha para construções internas do Estaleiro (MORAES; ALBUQUERQUE, 2010). A inauguração do PROMAR ocorreu em dezembro de 2012. De acordo com o presidente do PROMAR, Miro Arantes, o investimento no estaleiro foi de R\$300 milhões (CLÍMACO, 2012).

Figura 20 - Layout do empreendimento Estaleiro PROMAR



Fonte: Adaptado de MORAES; ALBUQUERQUE (2010).

Embora o empreendimento propicie altos índices de crescimento econômico, traz também impactos socioambientais que comprometem a flora e fauna onde está sendo instalado o estaleiro, assim como altera toda a dinâmica das populações ali residentes (COSTA, 2011).

O local onde foi construída a maior parte do PROMAR, na Ilha de Tatuoca (Figura 21), era composto de restinga e manguezais. O parecer do próprio Relatório de Impacto Ambiental constatou tal informação “apesar de verificarem ações antrópicas que alteraram a cobertura vegetal natural, a Ilha de Tatuoca apresenta grande parte de sua área bem conservada” (MORAES; ALBUQUERQUE, 2010).

Figura 21 - Visão aérea da Ilha de Tatuoca dentro do CIPS



Fonte: PONTES (2011).

No que diz respeito às comunidades afetadas, a Ilha de Tatuoca foi, pela segunda vez, alvo da instalação de grandes empreendimentos. Dentro da Ilha, também havia se instalado o Estaleiro Atlântico Sul. Segundo informações da Diretoria de Gestão Fundiária e Patrimônio de Suape, antes da instalação do PROMAR, ao todo, 48 famílias residiam em toda a ilha de Tatuoca, o que perfazia um total aproximado de 185 pessoas. Havia pessoas que declararam morar na área há mais de setenta anos, embora também existissem ocupações mais recentes.

a) Análise substantiva do EIA RIMA do Estaleiro PROMAR

A visitação de áreas impactadas pela instalação de empreendimentos gigantescos em Suape como o PROMAR possibilitou a observação de diversos delitos socioambientais. Percebeu-se a prática de aterro e supressão de diversas áreas verdes (principalmente mangues,

restingas e mata atlântica), marginalização de comunidades locais, indenizações irrisórias aos posseiros, alteração da hidrodinâmica de rios como na região de Tatuoca, com consequente perda de espécies nativas.

O EIA/RIMA do PROMAR se propôs a apresentar informações sobre as benesses que o empreendimento poderia trazer. O relatório especulou o quantitativo de empregos a ser gerado, o número de prédios a ser construído, fez um inventário ambiental do ecossistema local, uma descrição física do ambiente englobando todos os aspectos da biota terrestre, aquática e aérea, os aspectos socioeconômicos e, por fim, a uma avaliação dos impactos ambientais analisados. Todavia, a leitura desse Relatório não foi esclarecedora em alguns pontos e, por acreditar que, conforme explanado, o RIMA de qualquer atividade que gere impacto ao meio ambiente deve ser um relatório de fácil compreensão, resolveu-se tecer alguns comentários sobre o relatório.

Como primeira crítica ao RIMA do PROMAR e também a grande parte dos RIMAs estudados para esse trabalho, percebeu-se que o relatório estava permeado de expressões técnicas e literatura científica, isto é, uso abusivo de linguagem técnica. Tal complexidade não se coaduna com a proposta de uma RIMA. O uso da linguagem acadêmica e repleta de tecnicismo é muito mais pertinente ao EIA. Sobre tal enfoque, Milaré (2009) assim dispõe:

O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. O Relatório de Impacto Ambiental, destinando-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, refletirá as conclusões daquele (MILARÉ, 2009, p. 105).

Outra crítica ao EIA/RIMA está relacionada ao uso de informações imprecisas. Dentro da ilha de Tatuoca há uma área que será aterrada para instalação do estaleiro. Segundo consta no RIMA:

A área será aterrada preferencialmente com o material proveniente da dragagem do canal de acesso, contudo, em função da necessidade de agilizar a implantação do site, poderá ser utilizada a opção de importação de material de jazida licenciada (MORAES; ALBUQUERQUER, 2010, p. 10).

O procedimento descrito carece de dados com maior fundamentação, pois, diversas dúvidas surgem como “Qual a quantidade será de fato aterrada com o material proveniente da dragagem?”, “Que material de jazida é esse?”, “Onde está esse licenciamento?”, inclusive, na própria audiência pública, tais questionamentos foram levantados e as respostas não foram claras.

A exigência de uma linguagem mais acessível no EIA/RIMA, não autoriza que o Relatório contenha informações desvinculadas de fontes confiáveis ou conclusões sem sólido embasamento, visto que se trata de documento que dará suporte a tomada de importantes decisões. Entretanto, no EIA/RIMA do PROMAR encontrou-se a seguinte informação, bastante tendenciosa:

Observa-se na mídia uma corrida geral de vários estados para sediar os estaleiros que em grande número vêm sendo anunciados por diferentes empresas privadas do país (MORAES; ALBUQUERQUE, p. 22).

Contudo verificou-se que o Estaleiro PROMAR foi rejeitado em outros Estados brasileiros, por exemplo, no Ceará. A prefeita de Fortaleza na época, Luiziane Lins, não aceitou o empreendimento, justamente por acreditar que após o *boom* de empregos viriam as graves consequências ambientais para a sua cidade que, assim como o litoral sul de Pernambuco, tem grande vocação turística (FURTADO, 2010).

Ainda como crítica a esse EIA/RIMA, é salutar discutir a não abrangência de alguns impactos socioambientais. No Direito ambiental, tanto o EIA quanto o RIMA devem ter um conteúdo mínimo, verdadeiro piso de conteúdo, fixado previamente pelo legislador. Em outros termos, deve haver uma delimitação material básica que não pode deixar qualquer margem de opção ou escolha nem à Administração, nem ao proponente do projeto, nem aos cidadãos interessados (MILARÉ, 2009).

No caso do EIA/RIMA do PROMAR foi possível identificar que impactos consideráveis não foram detectados da maneira devida como foi o caso da dragagem da região onde está instalado o estaleiro.

Pires (2000) afirma que a dragagem é uma atividade bastante empregada para alcançar profundidades necessárias para os calados dos navios. Os problemas típicos das dragagens são:

- Aumento da turbidez da coluna de água;
- Ressuspensão de metais pesados ou substâncias tóxicas que estejam depositadas no fundo;
- Destruição da população de organismos bentônicos no local da escavação;
- Disposição final do material dragado.

Nesse sentido, para evitar esses efeitos deve-se buscar o uso eficiente do equipamento de dragagem e também dos equipamentos de controle como as cortinas de sedimentos. Outra medida a ser adotada é programar a atividade de dragagem para períodos de baixo fluxo.

No caso da Ilha, o aumento da profundidade do canal, de acordo com os moradores e ambientalistas, prejudicou a captura de peixes e causou a modificação da composição do sedimento de areia (Figura 22). O grão de areia tornou-se mais fino, por consequência, alterou os bancos de mariscos. De acordo com os pescadores da região, o Mariscão, espécie característica da região, não é mais encontrado.

Figura 22 - Habitação de moradores da Ilha de Tatuoca antes da chegada do estaleiro



Fonte: Autor (2014).

Ainda se percebeu nesse EIA/RIMA uma característica muito comum à maioria dos Relatórios, trata-se do desrespeito ao inciso V da Resolução CONAMA n.º 01/1986. Esse inciso versa sobre a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando diferentes situações de adoção do projeto e suas alternativas, bem como a hipótese de sua não-realização.

Nesse EIA/ RIMA percebeu-se que a equipe multidisciplinar que elabora o EIA/RIMA não trabalha verdadeiramente com a hipótese de não realização do empreendimento, isto é, o EIA/RIMA que deveria ser uma análise de viabilidade do futuro projeto, torna-se, na verdade, uma apresentação que tenta legitimar a execução do empreendimento, independentemente de proposições contrárias da população ou dos movimentos sociais.

No que tange à Audiência Pública, para esse empreendimento, foi realizada pela CPRH no Clube Municipal de Ipojuca em 14 de Janeiro de 2011. A consultora Eliane Bryon fez um resumo do EIA/RIMA. Na lista dos impactos considerados de alta importância foram citados: a dragagem que precisou ser realizada no local, o remanejamento dos moradores da Ilha de Tatuoca e a perda de renda dessa população remanejada. Como soluções, apresentaram-se Planos Básicos Ambientais (PBAs) para serem executados pela diretoria do Complexo de Suape e a construção da vila Nova Tatuoca, que também ficaram a cargo da empresa Suape.

Ainda descrevendo a audiência, a presidente da Associação das Mulheres Pescadoras de Pontezinha, Josefa da Silva, questionou como os pescadores iriam se inserir nos cargos da indústria naval e, aplaudida, fez uma defesa veemente da preservação da pesca, lamentou pelo assoreamento dos rios e alertou sobre o descarte irregular proveniente das dragagens que estavam sendo despejados em área de pesca. Apesar de não ter lotado o clube, a audiência contou com a participação ativa de pescadores, ambientalistas e moradores da região de Suape. Muitos se inscreveram para fazer perguntas e reclamaram da precariedade das respostas. A consultora Eliane Bryon, que apresentou o resumo do trabalho, demorou a dar as respostas e, para a maioria delas, sugeriu que os participantes da audiência consultassem o EIA/RIMA, alegando não ser possível detalhar as explicações em função do curto espaço de tempo da audiência pública. O presidente da ONG Salve Maracaípe, Marcos Pereira, criticou o CPRH devido à dificuldade para ter acesso ao documento do EIA/RIMA, a agência respondeu que disponibilizou o documento físico na sua biblioteca e nas prefeituras do entorno de Suape.

Quanto à essa reclamação da ONG Salve Maracaípe, cabe salutar comentário de Milaré (2009) para corroborar a necessidade de publicidade do RIMA:

O EIA/RIMA não pode ser escondido dos olhares do público, segundo determinação inculpada no art. 225, § 1º, IV, da Lei Maior pátria, salvo o sigilo imposto quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. [...] visando a dar vida ao preceito constitucional da publicidade dos atos administrativos, a Lei 10.650, de 16.04.2003, ao dispor sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, estabeleceu que o registro de apresentação do estudo de impacto ambiental, bem como o ato de sua aprovação ou rejeição, deverão ser publicados em diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público (MILARÉ, 2009, p. 116).

Ao analisar as variáveis descritas no Quadro 6, isto é, as dimensões relativas ao processo das audiências durante sua realização, depreendeu-se que, no caso em comento

esse mecanismo foi descaracterizado. O poderio dos recursos técnico e político dos empreendedores mitigou a relevância das opiniões da comunidade de Tatuoca.

No que diz respeito às variáveis do Quadro 7 (página 76), ou seja, as dimensões que verificam o pós-audiência, constatou-se que o cumprimento de acordos também não foi satisfatório. Atualmente, quase não existem mais moradores na Ilha de Tatuoca, os litígios fundiários ainda não foram totalmente solucionados, dezenas de nativos tiveram que deixar suas moradias. A Nova Tatuoca não está pronta e o Estaleiro PROMAR está totalmente consolidado no CIPS. Isto demonstra que, no caso da implantação desse empreendimento, a opinião da sociedade civil foi pouco influente, embora, diversos movimentos sociais tenham atuado com objetivo de garantir os direitos socioambientais, inclusive, com participação dentro da audiência pública, percebeu-se que os interesses econômicos se sobrepuseram aos interesses sociais.

Ao avaliar a realização dessa audiência pública, cabe uma crítica, principalmente, quanto à atenção despendida pelos órgãos governamentais no que concerne às opiniões dos ambientalistas e nativos durante tal consulta pública. No momento da audiência pública, o escopo principal é o de levar uma análise do comportamento da comunidade local com relação ao empreendimento em apreciação, propiciando ao público envolvido a oportunidade de influenciar na gestão ambiental por tudo o que foi consultado. Dessa maneira, as dúvidas e críticas das populações, deveriam ser consideradas pelos órgãos ambientais no parecer final que fundamentaria a decisão de viabilização ou não do empreendimento, o que não ocorreu na audiência pública em estudo.

De fato, a obrigatoriedade de acatar as argumentações não existe, mas existe a obrigação de considerá-las, visto que a decisão de conceder ou não a licença tem de estar devidamente embasada, e esses argumentos merecem ser levados em conta e serem apreciados e debatidos.

3.3.4 A chegada do Estaleiro PROMAR juntamente com o advento da prática de delitos socioambientais na Ilha de Tatuoca

Todas as vantagens que o desenvolvimento de Suape se propôs a realizar não foram desfrutadas por todos os moradores das redondezas. Se por um lado, o estaleiro Atlântico Sul possibilitou um grande número de empregos aos pernambucanos e dinamizou a economia do estado, por outro, para alcançar esses objetivos, provocou o desemprego de vários

trabalhadores locais e arruinou com a dignidade de moradores das comunidades adjacentes ao estaleiro.

Conforme descrito nessa dissertação, parte do complexo de Suape está localizada dentro da Ilha de Tatuoca e lá viviam, aproximadamente, 50 famílias cujos ancestrais habitavam àquela região há mais de 200 anos.

Com a chegada do Estaleiro Atlântico Sul e suas atuais ampliações, o Complexo de Suape tentou, com todos os esforços, retirar essa comunidade para concretizar seus projetos, até que, atualmente, o Estaleiro está totalmente consolidado e na Ilha de Tatuoca, praticamente, inexistem moradias.

Os habitantes de Tatuoca sempre sobreviveram, principalmente, do trabalho de pesca. A maioria da renda das famílias da comunidade estava alicerçada no comércio de pescados provenientes do rio Tatuoca. Com a chegada do Estaleiro foram realizadas mudanças no curso do rio que alteraram sua hidrodinâmica, interferindo, assim, no ciclo de reprodução dos peixes e crustáceos que culminou por diminuir drasticamente a quantidade de animais marinhos, enfim, o resultado é que, atualmente, é impossível sobreviver da pesca na comunidade.

Sob o olhar jurídico, em atendimento ao princípio da Constituição Federal de 1988 que zela por um meio ambiente sadio e equilibrado (Artigo 225), foram criadas políticas para fomentar maior responsabilidade com o meio ambiente, como é o caso da Lei n.º 9433. Essa lei instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos que preconiza, dentre outras recomendações, as seguintes: a água como um bem de domínio público; a gestão dos recursos hídricos deve promover o uso múltiplo das águas; a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade. Assim, fica evidente que existem diversos delitos ecológicos, principalmente nesse último ponto em que o uso do rio Tatuoca deveria contar com a participação dos moradores.

Além das drásticas consequências ambientais causadas pelas alterações no rio Tatuoca, existem as consequências sociais, como a extinção de trabalho para os moradores da Ilha. Não dispondo mais da tradicional fonte de renda, os habitantes da ilha ingressam na marginalização, nos subempregos e em todos os problemas sociais característicos desse suposto “desenvolvimento” industrial. Desse modo, também se incrementa o rol de violação dos direitos humanos em Suape, visto que, foi descumprido o artigo primeiro da Constituição, o qual defende que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos: a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho.

O direito à moradia, o qual deveria ser uma garantia do Estado diante do acordo firmado através da Declaração dos Direitos Humanos está sendo tratado de forma relapsa pelas

autoridades de Pernambuco e do governo federal. O Estaleiro Atlântico Sul e o Porto de Suape estão sendo negligentes quanto à remoção das famílias para outro local. Tanto as indenizações ofertadas aos moradores quanto os possíveis locais para construção de conjuntos habitacionais são insuficientes para compensar os efeitos causados por essa mudança forçada.

Milton Santos (2007) havia definido muito bem a situação de trabalhadores brasileiros que perdem seu espaço para o pretense progresso,

[...] os pobres nem mesmo permanecem nas casas que fazem ou que lhes fazem. E não podem manter por muito tempo os terrenos que adquirem ou lhes dão, sujeitos que estão na cidade corporativa, à lei do lucro. Como morar na periferia é, na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, eles estão condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos (SANTOS, 2007, p. 63).

Outro problema dessa comunidade é a discriminação dentro da Ilha. O acesso à Ilha de Tatuoca é feito de duas formas, via barco ou por terra. Todavia, esse último acesso está sendo controlado pelo Porto de Suape, há uma guarita com seguranças que foram treinados para apenas permitir a entrada de moradores. Tal sistema está gerando muitos problemas, pois, muitos seguranças portuários não conhecem todos os moradores e vez por outra proíbem a entrada de alguns habitantes da ilha por julgarem que não são nativos, quando na verdade são. Sem contar, que visitas de parentes dos moradores ou pessoas que gostariam de conhecer a ilha, estão taxativamente proibidos.

Segundo o Porto de Suape, a legislação portuária permite que apenas funcionários ou pessoas devidamente autorizadas tenham acesso ao mesmo. E por isso, o Porto alega que o acesso dos moradores à ilha deve restringir-se via mar, todavia, é lógico que não é uma opção viável para os moradores, pois, além de onerosa é também insegura, na verdade, essa é mais uma estratégia para enfraquecer a comunidade e terminar por expulsar os moradores que utilizaram o acesso via terra durante mais de dois séculos.

Torna-se inadmissível pensar que o Estado e o Complexo de Suape tenham se projetado para tantos empreendimentos e investimentos na busca de “progresso”, mas, não tenham planejado os efeitos que essas mudanças trariam para quem ali vivia e que, talvez, nem almejasse todas essas transformações. Mas visto que essas mudanças estão sendo impostas e não é possível retroagir, no mínimo, deveria ser obrigação dos governantes e dirigentes democratizar todo esse “progresso” numa tentativa de amenizar as inúmeras violações aos direitos sociais dessas comunidades.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que os EIAs/RIMAs e as Audiências Públicas elaborados para empreendimentos em Suape são manejados com o objetivo implícito de que se tornem instrumentos para atestar a aprovação do projeto a ser realizado.

Esses instrumentos legais têm funcionado como mera etapa a ser vencida para posterior implantação do empreendimento e não como instrumentos de suporte para verificar por meio de uma abordagem interdisciplinar – não apenas sob a ótica exclusivamente financeira - se determinado empreendimento é viável.

Os EIAs/RIMAs e as Audiências Públicas são procedimentos públicos, contudo, também tem sido perceptível que a sociedade não tem conseguido se articular de modo a efetivamente participar desse processo, seja devido a restrições, violação dos princípios da Informação, Participação Popular e Publicidade, seja pelo sigilo impostos pelos proponentes dos projetos dos empreendimentos, seja pela dificuldade da população e movimentos sociais mobilizarem-se em tempo hábil antes do início da implantação do projeto.

Desse modo, de acordo com os resultados obtidos, conclui-se que a eficácia da participação popular tem sido muito baixa, com algumas exceções, a consulta popular nos instrumentos legais de EIAs/RIMAs e Audiências Públicas não tem conseguido influenciar na tomada de decisões referentes à implantação de empreendimentos na região de Suape.

Os empreendimentos implantados ou a serem implantados no Complexo Portuário Industrial de Suape não podem ser analisados sob uma ótica apenas economicista. A justificativa de maximizar o lucro de Pernambuco a níveis nunca antes atingidos jamais será suficiente para encobrir os delitos socioecológicos. A prosperidade que não se alia a um avanço coletivo ou que está alicerçada em bases que ferem os direitos humanos será sempre fictícia e por consequência, efêmera.

Todavia, apesar de não ser fácil pensar saídas para essa problemática, não significa dizer que não existem soluções. Para tal, é imprescindível que o homem passe a enxergar-se como parte do “meio ambiente”, expressão compreendida na sua complexidade, e abandone a concepção simplista de ser o homem algo externo ao “meio ambiente”. Urge pensar que os problemas relativos às questões ambientais, são, na verdade, relativos à própria existência do ser humano.

O meio ambiente não está em outra dimensão que não a humana. Os delitos socioambientais, a violação aos princípios da Informação, Publicidade e Participação Popular praticados em Suape ou em qualquer outro ecossistema não dizem respeito apenas aos

moradores e trabalhadores daquela região. Esses ilícitos interferem diretamente na vida de todas e todos, seja pela supressão da vegetação que compromete o processo respiratório dos seres vivos, pela perda dos mangues a qual reduz a disponibilidade de peixes, o descarte irregular de efluentes que contamina a água que possivelmente serviria para consumo, a vedação à informação sobre a implantação de um novo empreendimento aos moradores e outros tantos exemplos com inúmeras implicações.

Destarte, relegando a concepção de que homem e “meio ambiente” são esferas isoladas, e, comprometendo-se com um desenvolvimento igualitário, será possível pensar soluções viáveis. Enfim, para o Complexo Portuário de Suape é necessário entender que não existe desenvolvimento fundamentado na miséria de alguns pernambucanos, isso tem outro nome, exploração, e, deve ser combatida a todo custo.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. Tradução Alfredo Bosi. 21 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20 ed. São Paulo: Método, 2012.

ALMEIDA, L. P. Análise da efetividade dos Estudos Ambientais: **O caso do complexo industrial portuário de Suape, Pernambuco**, 2003. 120f. Dissertação de Mestrado. Departamento de Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco.

ALVES, J. L. **Suape e sua trajetória histórica: um olhar geográfico**. 2011. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.

AMORIM, A. 2011. **Qual a sua opinião sobre a implantação da Termelétrica do grupo Bertin em Suape?** Disponível em: <<http://pedesenvolvimento.com/2011/10/24/resultados-da-enquete-53-sao-contrarios-a-implantacao-da-termeletrica-suape-iii/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

AMADO, F. A. D. T. **Direito Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Método, 2012.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. 2015. Rio de Janeiro: **PNUD, IPEA**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ipojuca_pe>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BENJAMIN, A. H. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 317, 1992.

BERGER, A.; BERGER, F. R. **Portos e Terminais Marítimos do Brasil**. 2 ed. Brasília: Bela Catarina, 2009.

BOBBIO, N.; VIROLI, M. **Diálogo sobre a República**: os grandes temas da política e da cidadania. Trad. De Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOSCO, M. G. D. 2003. **Audiência pública como direito de participação**. JusBrasil. Mato Grosso, 2003. Disponível em: <<http://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRAGA, B. *et al.* **Introdução à Engenharia Ambiental: o desafio do desenvolvimento sustentável**. 2 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRASIL, Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 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; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 2011.

BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente – IBAMA. Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 1997.

BRASIL, Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente – IBAMA. Resolução CONAMA n.º 009, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre as audiências públicas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 1987.

BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente – IBAMA. Resolução CONAMA n.º 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 17 fev. 1986.

BRASIL, Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 2 set. 1981.

BRASIL, Lei n.º 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 1980.

BRASIL, Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasil, 1942.

CALHEIROS, C. 2010. **Incineração gera polêmica no Recife**. OECO. Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/reportagens/24264-incineracao-gera-polemica-no-recife>>. Acesso em: 21 out. 2015.

CAMPOS, R. D. da S. **O Conde de Buffon e a Teoria da Degenerescência do Novo Mundo no Século XVIII**. História das Ideias. Paraná: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2010.

CANOTILHO, J. J. G.. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CAVALCANTI, C. Desenvolvimento e Meio Ambiente: o Conflito do Complexo Industrial-Portuário de Suape, Pernambuco. In: **IV Encontro Nacional da ANPPAS**: Brasília, 2008.

CEPLAN, Consultoria Econômica e Planejamento. 2013. **Estado lança plano estratégico de desenvolvimento Pernambuco 2035**. Disponível em:

<<http://www.ceplanconsult.com.br/publicacoes-detalle.php?idNoticia=469>>. Acesso em: 26 Jun. 2015.

CÉSAR, J. B. M. **A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais**. Brasília: Revista do Mestrado em Direito, v. 5, n. 2, p. 356-384, 2011.

CLICKIDEIA. 2012. **Sucesso quanto custa?** Disponível em:

<<http://www.clickideia.com.br/portal/mostrarConteudo.php?idPagina=31330>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CLÍMACO, Fernando. 2012. **Estaleiro STX PROMAR é inaugurado em Suape**.

Disponível em: <<http://pedesenvolvimento.com/2012/12/03/estaleiro-stx-promar-e-inaugurado-em-suape/>>. Acesso em: 20 out. 2013.

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

1992. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 Jan. 2017.

COLBY, M. E. **Environmental management in development: the evolution of paradigms**.

Amsterdam: Ecological Economics, v. 3, n. 3, p. 192-213, 1991.

COSTA, H. S. 2011. **Energia Suja em Pernambuco**. Disponível em:

<http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=584&Itemid=79>. Acesso em: 5 mar. 2016.

COTRIM, G. **Fundamentos da Filosofia**: história e grandes temas. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CUNHA, P. G. de A; LUCENA, V. G de. **Do sonho à realidade**. Rio de Janeiro, Negócio Editora Ltda./Elsevier, 2006.

CUSTÓDIO, H. B. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millennium, 2005.

DEL VECCHIO, G. **Lições de filosofia do direito**. Coimbra: Arménio Amado, 1972.

DINIZ, M. H. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FARIAS, T. **Princípios Gerais do Direito Ambiental**. *Prima Facie*, ano 5, n.9, jl/dez 2006, pp 126-148. *Disponível em:*

<www.conhecer.org.br/.../direito%20ambiental/leitura%20anexa%204.pdf> . Acesso em 11/11/2016, às 22h

_____. **O conceito jurídico de meio ambiente**. *Âmbito Jurídico*, 2016. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546>, acessos em 11/11/2016, às 23h.

FERRAZ, B. M. 2010. **Questões polêmicas nas audiências públicas ambientais**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2660. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17602>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

FERRAZ JR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3 ed. São Paulo: Editora Positivo, 2015.

FIGUEIREDO, G. P. **Curso de Direito Ambiental**. Curitiba: Ed. Arte e Letra, 2009.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA, I. *et al.* **Audiências Públicas**: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. Brasília: Revista do serviço público, v. 64, n. 1, p.7-29, 2013.

FURTADO, A. 2010. **Batido o martelo**: estaleiro não vai ficar em Fortaleza. Diário do Nordeste: Editora Verdes Mares. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=801895>. Acesso em: 01 de jun. 2016.

GASPAR, F. **Direito Ambiental Positivo**: Comentários à Legislação, Doutrina e mais de 200 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GERBI, A. **O novo mundo**: história de uma polêmica: 1750-1900. Tradução Bernardo Joffily. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GLASSON, J.; THERRIVEL, R; CHADWICK, A. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. London: UCL, 1994.

LE GOFF, J. **História e Memória**. Tradução Bernardo Leitão, *et al.* 2 ed. Campinas: UNICAMP, 1992.

LEITE, J. R. M. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos tribunais, 2000.

LEITE, J. R. M.; BELLO FILHO, N. B. **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri, SP: Manole, 2004.

LEITE, J. R. M.; SILVA, L. J. A. da. **Juridicidade do dano ambiental: gestão da zona costeira e aspectos da exploração do pré-sal pelo Brasil**. Florianópolis: Sequência, n. 65, 2012.

LENOBLE, R. **História da ideia de natureza**. Lisboa: Edições 70, 1969.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MATTOSO, A. **Ipojuca: passado, presente e futuro do município que mais cresce em Pernambuco**. Recife: Carpe Diem Edições e Produções, 2013.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELO, C. A. B de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MELO, R. 2015. **Governo traz para Pernambuco a maior usina termelétrica do mundo**.

Jornal do Comércio, Pernambuco. Disponível em:

http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2011/09/13/governo_traz_para_pernambuco_a_maior_usina_termeletrica_do_mundo_112468.php. Acesso em: 28 jul. 2016.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco - doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MIRRA, A. L. V. **Impacto Ambiental: aspectos da Legislação Brasileira**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

MORAES; ALBUQUERQUE, Advogados Consultores. 2010. **RIMA Complementar Estaleiro PROMAR S.A – SUAPE**. Disponível em:

http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/rima_promar_21_11_10.pdf. Acesso em: 30 jan. 2017.

MORIN, E.; LE MOIGNE, J. L. **A Inteligência da Complexidade**. São Paulo: Petrópolis, 2000.

MUNN, R. E. **Environmental Impact Assessment**. Nova York: John Wiley and Sons, 1975.

NICOLAIDIS, D. C. de R. **A avaliação de impacto ambiental: uma análise de eficácia**. 2005. 136 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Distrito Federal, DF.

NUNES, L. A. R. **Manual de introdução ao estudo do direito: com exercícios para sala e lições de casa**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ORSALES, C. 2016. **O que é investimento?** Disponível em:

http://www.orsalescontabilidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23:o-que-e-investimento&catid=5:duvidas-frequentes&Itemid=12. Acesso em: 11 out. 2016.

PASSMORE, J. **Atitudes frente à Natureza**. In: PETERS, R.S. Nature and Conduct. Royal Institute of Philosophy Lectures, vol VIII, 1973-74, London: McMillan, 1975.

PEREIRA, D.; FERREIRA, R. **Ecocidadão**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo: SMA/CEA, 2008.

PERNAMBUCO. 2010. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de SUAPE**.

Disponível em: http://www.suape.pe.gov.br/images/publicacoes/Portaria/PDZ_SUAPE.pdf. Acesso em: 14 ago. 2016.

PERNAMBUCO, Lei n.º 7.763, de 7 de novembro de 1978. Cria a empresa pública denominada “SUAPE – Complexo Industrial-Portuário” e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife, 1978.

PERNAMBUCO CONSTRUTORA, 2011. **Obras realizadas, geração de energia**.

Disponível em: <http://www.informazione2.com.br/peobras/pt/emp/wartsila.html>. Acesso em: 30 jan. 2017.

PIRES, Advogados e Consultores. **Estudo de Impacto Ambiental do projeto de Ampliação e modernização do Porto de Suape**. 2000.

PONTES, S. 2011. **Governo do Estado de Pernambuco expulsa habitantes da Ilha de Tatuoca**. Pernambuco. Disponível em:

<http://sinesiopontes.wordpress.com/2011/03/19/governo-do-estado-de-pernambuco-expulsa-habitantes-da-ilha-de-tatuoca/>. Acesso em: 12 ago. 2016.

PROJETEC, Projetos Técnicos. 2010. **Relatório de Impacto Ambiental da Central de Tratamento e Destinação de Resíduos - CTDR**. Disponível em:

<http://www.cprh.pe.gov.br/RIMA/2010/40228%3B54978%3B2802%3B0%3B0.asp>. Acesso em: 7 out. 2016.

RANDS, A. 2016. **Os sonhos de crescimento**. Observatório econômico. Diário de Pernambuco, 2016. Disponível em:

http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2016/03/20/internas_economia_633782/os-sonhos-de-crescimento.shtml. Acesso em: 21 ago. 2016.

ROCHA, L. L. **Participação social: a efetividade das audiências públicas em processos de licenciamento ambiental em Minas Gerais**. 2008. 149 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais, MG.

RODRIGUES, M. A. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SADLER, B. 1996. **International study of the effectiveness of environmental assessment**.

Final report - Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance. Canada: Canadian Environmental Assessment Agency e International

Association for Impact Assessment – IAIA, 1996. Disponível em:

http://www.iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAMannual.pdf. Acesso: 20 jun. 2016.

SAMPAIO, J. A. L. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo horizonte: Del Rey, 2003.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceito e métodos**. 2 ed. São Paulo: Oficina de textos, 2013.

SANTOS, I.; CIGOLINI, A. Tudo que existe é: considerações sobre a ideia de Natureza em Milton Santos. In: SCHEIBE, Luiz Fernando; DORFMAN, Adriana (org.). **O Curso da Teoria: ensaios a partir da Natureza do Espaço**. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2007.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4 ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SEMA. **Vocabulário Básico do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, Cadernos Funap: São Paulo 9º ano, nº 16, 1990, p. 33.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, R. F. T. **Manual de Direito Ambiental**. 4 ed. Salvador: Jus PodiVm, 2014.

SILVA, C. A. B.; SILVA, L. J. A. 2012. **A difícil relação homem versus natureza: o caminho da sustentabilidade para um desenvolvimento sustentável**. Educação Ambiental em Ação, n. 39. Disponível em: <http://revistaea.org/artigo.php?idartigo=1187>. Acesso em: 11 nov. 2016.

SILVA, F. L. B. *et al.* 2013. **Relatório de Impacto Ambiental – Engenho Trapiche**. Ipojuca. Disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA_Engenho%20Trapiche_completorev3abr13.pdf. Acesso em: 30 jan. 2017.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental** . 7. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOLUÇÃO, Engenharia e Consultoria. 2010. **Relatório de Impacto Ambiental da Implantação e Pavimentação do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho.**

Disponível em:

http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/rima_cabo;2802;20100728.pdf. Acesso em: 31 jan. 2017.

SUAPE - Institucional. 2016. **O que é Suape?** Disponível em:

<http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SUAPE – Institucional. 2010. **Novo Plano Diretor – SUAPE 2030.** Disponível em:

http://www.suape.pe.gov.br/images/institucional/plano_diretor/P14-Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 20 nov. 2015.

VAINSENER, S. A. 2006. **Suape - Porto e Complexo Industrial.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em:

http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&id=396. Acesso em: 12 ago. 2016.

VASCONCELOS, P. T. **A Audiência Pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental.** 2002. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.

VENOSA, S. de S. **Direito civil: parte geral.** São Paulo: Atlas, 3 ed., 2003.

VIVIAN, W. A. B. 2015. **Princípio alterum non laedere (neminem laedere): dignidade humana e boa-fé.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35605/principio-alterum-non-laedere-neminem-laedere-dignidade-humana-e-boa-fe>. Acesso em: 21 dez. 2016.