

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO – PPGDir**

THAÍS ALVES DA SILVEIRA

**ATIVIDADES DE DRAGAGEM NO PORTO DO RIO GRANDE/RS: PROTEÇÃO
AMBIENTAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DELIBERATIVA**

Caxias do Sul

2016

THAÍS ALVES DA SILVEIRA

**ATIVIDADES DE DRAGAGEM NO PORTO DO RIO GRANDE/RS: PROTEÇÃO
AMBIENTAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DELIBERATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito na linha de pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico, sob a orientação do Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza.

Caxias do Sul

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

S587a Silveira, Thaís Alves da, 1981-
Atividades de dragagem no Porto do Rio Grande/RS : proteção ambiental no âmbito da política deliberativa / Thaís Alves da Silveira. – 2016.
101 f. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016.
Orientador: Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza.

1. Direito ambiental. 2. Dragagem – Rio Grande, Porto de (Rio Grande, RS). 3. Desenvolvimento econômico. I. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Dragagem – Rio Grande, Porto de (Rio Grande, RS)	627.74(816.5RIO GRANDE)
3. Desenvolvimento econômico	338.1

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Carolina Machado Quadros – CRB 10/2236.



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

**"Atividades de Dragagem no Porto de Rio Grande/RS: proteção ambiental
no âmbito da política deliberativas".**

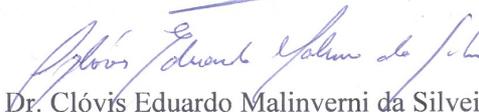
Thaís Alves da Silveira

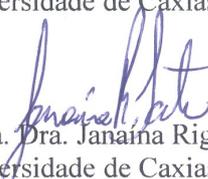
Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 21 de março de 2016.


Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Universidade Federal de Santa Maria


Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul


Profa. Dra. Janaina Rigo Santin
Universidade de Caxias do Sul


Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.uces.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

RESUMO

As dragagens no Porto do Rio Grande / RS são consideradas potencialmente poluidoras e geram uma crescente instabilidade nos ecossistemas, costeiro e marinho da região, devido à complexidade para efetivar o seu procedimento. Por outro lado, desempenham importante papel para a expansão do setor portuário, o qual contribui intensamente com o crescimento econômico do país. Apesar da existência de uma ampla legislação que versa sobre a proteção ao meio ambiente nas áreas portuárias, ainda são visualizados inúmeros problemas ambientais nessa seara. Diante o fato, esta dissertação responde ao seguinte problema: A aplicação da política deliberativa é a melhor proposta para amenizar as problemáticas ambientais decorrentes das atividades de dragagem no Porto do Rio Grande/RS? O método hipotético-dedutivo foi o abordado. A ênfase foi à analítica, através de levantamento documental com base em fontes legislativas e documentos em geral. O foco principal através da pesquisa bibliográfica foi de selecionar publicações sobre o tema, tais como: livros, artigos científicos e um aprofundamento maior nos autores já utilizados na pesquisa. Como resultado, percebeu-se a necessidade do despertar de uma cidadania ativa em prol da proteção ambiental como a melhor forma para reverter os modelos impostos pelo sistema capitalista, o qual fracassou em sua promessa de vincular crescimento econômico e a proteção da natureza. Portanto, a criação das normas deve ser objeto de deliberação para que seu alcance não abarque apenas os interesses de uma minoria que detêm o poder.

Palavras-Chave: proteção ambiental; atividades de dragagem; desenvolvimento econômico; política deliberativa.

ABSTRACT

The dredging of Rio Grande/RS Port is considered potentially polluting and generate an increased instability on coastal and marine ecosystems in the region due to the complexity to perform its procedure. On the other hand, it plays an important role in the expansion of the sector, which strongly contributes to the economic growth of the country. Despite the existence of a wide legislation, that deals with the protection of the environment in port areas, there are still displayed numerous problems about that topic. For that reason, this dissertation aimed at answering the following problem: Is the application of deliberative politics the best approach to mitigate the environmental problems arising from dredging activities in the Port of Rio Grande / RS? The hypothetical-deductive method was approached. The emphasis was analytical, through documentary review based on legislative sources and documents in general. The main focus through the literature research was to select publications on the subject, such as books, papers with a greater deepening in the most important authors used in this research. As a result, it was cognized that the awakening of an active citizenship in favor of environmental protection is required as the best way to reverse the models imposed by the capitalist system, which failed in its promise to link economic growth and the protection of nature. Therefore, the creation of the standards should be the deliberation subject so that its scope encompasses not only the stakes of a minority in power.

Key-words: environmental protection, dredging activities; economic development; deliberative politics.

Dedico esse trabalho à minha mãe, meu pai, meu irmão, a Deus e aos meus animais de estimação, por todo amor que recebo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ser à base de tudo, minha inspiração, minha força e minha fé.

Agradeço aos meus pais, Tânia Mara Alves da Silveira e Domingos Moraes da Silveira, pois me fazem trilhar os caminhos menos dolorosos desde que nasci, por acreditarem em meus sonhos e convicções, por me ensinarem o bem e ter fé em Deus.

Ao meu irmão, Thiago Alves da Silveira, por me ensinar a escutar rock desde criança, por acreditar nas minhas escolhas e por me dar apoio quando tenho que trabalhar.

As minhas amigas Maria de Lourdes Ioppi, Alice Ioppi Casagrande, pois fizeram de seu lar meu porto seguro, além da companhia, amizade e amor indispensáveis.

A Francielly Pattis, pela dedicação, pelo profissionalismo, pelo apoio e carinho com todos os alunos.

Ao meu orientador, Professor Doutor Leonardo Rocha de Souza, por me mostrar o caminho para completar este ciclo, pela dedicação e apoio.

Aos demais professores, colegas e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul- UCS, pelos ensinamentos, apoio, carinho e companheirismo.

A coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior (CAPES) pela bolsa/taxa de estudos.

A todos os meus amigos, pois com eles me liberto e sou feliz.

“Aquilo que se faz por amor,
está além do bem e do mal.”

Friedrich Nietzsche

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ATIVIDADES HUMANAS E A EXPLORAÇÃO DOS BENS AMBIENTAIS NO PORTO DO RIO GRANDE/RS.....	14
2.1. REGIÃO DO EXTREMO SUL DO BRASIL: A INTERFERÊNCIA HUMANA SOBRE OS BENS AMBIENTAIS.....	14
2.2. O PORTO DO RIO GRANDE/RS E AS ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS AO MEIO AMBIENTE.....	22
2.3. DRAGAGENS NO PORTO DO RIO GRANDE/RS: IMPACTOS NEGATIVOS E AS NORMAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	30
3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA	39
3.1. O PODER-DEVER DO ESTADO NA GESTÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA	39
3.2. O SIMBOLISMO NORMATIVO DAS DEMANDAS AMBIENTAIS PORTUÁRIAS.....	49
3.3. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A CRISE AMBIENTAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	57
4. O AGIR COMUNICATIVO E A POLÍTICA DELIBERATIVA NO SISTEMA PORTUÁRIO.....	67
4.1. BASES CONCEITUAIS SOBRE A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO	67
4.2. A PROPOSTA DE UMA POLÍTICA DELIBERATIVA	76
4.3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA PARA AS NORMAS REGULADORAS DAS ATIVIDADES DE DRAGAGEM NO PORTO DO RIO GRANDE/RS.	83
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
6. REFERÊNCIAS	95

1. INTRODUÇÃO

A região do extremo sul do país é dotada de ecossistemas, costeiro e marinho, de imensurável riqueza ecológica. Porém, desde que foi iniciada a interferência humana nos bens ambientais da região, principalmente nas últimas décadas, registra-se um declínio gradativo das condições ambientais na zona costeira. Esses bens ambientais pareciam ilimitados, no entanto, o crescimento demográfico acelerado, as atuações ilimitadas do homem sobre a natureza e as expansões econômicas promovem impactos e riscos, inúmeras vezes, irreversíveis ao meio ambiente.

Dentre as atividades humanas, que ao longo das décadas causam alterações e impactos ambientais negativos na região, principalmente na zona costeira e marinha do Município do Rio Grande/RS, as advindas das operações e atividades portuárias são consideradas as mais complexas e potencialmente poluidoras. Dessa forma, necessário e imprescindível adequar o sistema portuário às demandas ambientais para que seja possível coadunar desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente.

As atividades portuárias, por serem consideradas complexas e altamente poluidoras do meio natural, possuem uma extensa legislação e abundantes dispositivos para regulamentar as demandas ambientais, porém são observadas séries de impactos e riscos que atingem não apenas os ecossistemas, mas também, a saúde humana, o turismo, a pesca e a população local.

Destaca-se, nesta dissertação, o sistema portuário do Rio Grande/RS, com ênfase para as atividades de dragagem, pois são extremamente relevantes para a ampliação do Porto, o qual contribui intensamente com o crescimento econômico do país. As dragagens ampliam o acesso de navegação e logística operacional dos portos para que sejam atendidas as crescentes demandas de embarcações e cargas. Por outro lado, é considerada a mais complexa e potencialmente capaz de gerar instabilidade ambiental na área onde ocorrem as obras.

Ademais, existe necessidade de maior preocupação com as questões ambientais no sistema dos Portos, além da necessidade da atuação do Estado na busca pela efetivação das normas e leis de proteção ao meio ambiente. O Estado parece não conseguir alcançar a efetiva proteção ambiental, pois não atinge seus compromissos, e o número exagerado de leis e procedimentos ambientais apresentam-se, na maior parte dos casos, apenas como um simbolismo jurídico, pois não surtem efeito quando aplicados.

Diante o exposto, notável que os interesses políticos e econômicos, em alguns casos, sobressaem a proteção ambiental, o meio ambiente permanece em segundo plano. A busca pelo crescimento econômico e industrial leva o mercado à procura incessante por novas

tecnologias e tendências. Para alcançar os objetivos do mercado, o modo de produção da sociedade contemporânea, utiliza-se dos bens da natureza sem considerar que são finitos, agora enfrenta uma nova realidade de catástrofes ambientais e escassez de alguns recursos. A utilização dos bens da natureza deve ser racional e respeitar os limites e o tempo que a natureza requer para se regenerar.

No primeiro momento, foi realizada uma contextualização da região do extremo sul do país, bem como se analisou a interferência humana diante dos bens naturais do local e foi exaltada a necessidade de proteger o meio ambiente. O intuito é alcançar as metas traçadas na Constituição Federal de 1988 que, ao seguir o passo de outros países, abarcou dispositivos sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações, destacando a importância dos bens ambientais e sua preservação para garantir qualidade de vida para todas as espécies.

Foram estudadas algumas importantes características do Porto do Rio Grande e as normas reguladoras de proteção ambiental, pois as mesmas parecem não atingir os objetivos para o qual foram criadas, ou seja, ainda visualizam-se problemas na seara ambiental decorrentes das atividades e operações portuárias. As atividades de dragagem portuária, no município do Rio Grande/RS, são ressaltadas com o objetivo de apresentar os impactos e alterações ambientais que provocam nos ecossistemas da região.

No segundo momento, abordou-se o poder-dever do Estado no enfrentamento das demandas ambientais e analisou-se criticamente a gestão ambiental na área portuária, pois apesar da legislação vigente impor ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente de maneira intergeracional, o modelo de desenvolvimento econômico experimentado nos últimos séculos, mais especificamente, o paradigma proveniente da revolução industrial, parece fracassar na sua promessa de coadunar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. A gestão ambiental nos Portos carece atender as problemáticas ambientais, de forma integrada e através de um plano intenso de fiscalização, para manter as condições ambientais dos locais que abrigam Portos. Devido à instabilidade ambiental que as atividades portuárias acarretam nos ecossistemas, apesar da extensa legislação ambiental disponível para corrigir e amenizar tais problemáticas, é possível detectar o simbolismo da normativa ambiental portuária.

Por fim, são apresentadas as bases conceituais da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas, pois o autor apresenta a política deliberativa, a qual consiste em uma ideia de que a normatização legítima deve proceder da deliberação pública dos cidadãos. Para amenizar os riscos e impactos nos ecossistemas da zona costeira do Município de Rio

Grande/RS, a participação da cidadania pode ser de suma importância. Os membros de uma determinada comunidade, que sofrem com os impactos e riscos ambientais, conhecem a realidade local, assim podem estar aptos para descrever e opinar sobre os conflitos ambientais e colaborar na construção das normas e regulamentações que visam à proteção dos ecossistemas que sofrem impactos advindos das atividades e operações portuárias.

Através da pesquisa proposta, o escopo foi verificar a ocorrência de impactos e riscos ambientais negativos gerados pelas atividades de dragagem no Porto do Rio Grande/RS, bem como se analisou a possibilidade de investir em uma política democrática deliberativa para sanar tais conflitos, pois a meta é satisfazer as orientações constitucionais de proteção ambiental. Visou-se, também, elaborar uma análise crítica sobre a atuação do Estado na gestão do meio ambiente e o possível simbolismo das normas protetivas ambientais portuárias, mais especificamente, quando se trata das atividades de dragagem, pois parece que as mesmas não mostram eficiência e efetividade perante os conflitos ambientais.

O problema da pesquisa foi questionar a proposta de uma participação deliberativa na regulamentação das atividades de dragagem no porto do Rio Grande/RS, com intuito de proteger o meio ambiente dos possíveis impactos e riscos que decorrem das obras de dragagem, pois se pretende efetivar o dever constitucional de coadunar proteção ambiental e crescimento econômico.

A primeira hipótese apontou para a necessidade de uma atuação pró-ativa direcionada a proteção ambiental, a ser desempenhada pelo governo e, conseqüentemente, pela administração pública. Essa atuação do Poder Público deve implicar na mitigação de maneiras menos danosas ao meio ambiente para a realização das atividades de dragagem portuária. A segunda hipótese apontou para a existência de um número exacerbado de leis, que existem apenas para codificar juridicamente e tornam paradoxal o aumento de encargos do Estado que, por sua vez, não alcança uma conexão com a capacidade do Direito de corrigir as condutas sociais. Nesse sentido, buscou-se soluções para sanar os conflitos ambientais decorrentes das dragagens através da aplicação de uma proposta de participação cidadã democrática e deliberativa.

Para tanto, buscou-se identificar os impactos e riscos ambientais gerados pelas atividades de dragagem no Porto de Rio Grande/RS e a partir da legislação que versa sobre a proteção ambiental no sistema portuário, apontou-se a existência do simbolismo normativo. Nesse caso, a atuação cidadã deliberativa busca satisfazer as orientações constitucionais (e demais normas já existentes) de proteção ao meio ambiente, sob o olhar dos diretamente atingidos pelas normas.

A construção do estudo em tela está vinculada à linha de pesquisa “Direito, políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico”, destacou-se dentre os objetivos dessa linha, o de compatibilizar crescimento econômico e proteção ambiental. Dessa forma, o problema de pesquisa, o tema e os objetivos propostos buscaram contribuir com a linha de pesquisa abordada, em que a principal perspectiva foi questionar a possibilidade de aproximar sociedade e governo na busca por soluções pragmáticas para as causas concernentes à proteção ambiental no sistema portuário e verificar se as normas que versam sobre as atividades de dragagens no Porto do Rio Grande alcançam os objetivos que justificam sua existência.

Portanto, o trabalho em questão foi de relevância social e acadêmica, pois englobou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a (in) efetividade dos instrumentos jurídicos destinados à proteção ambiental, como as normas de proteção ambiental, políticas públicas, entre outros, como os órgãos de fiscalização e proteção da diversidade biológica. Relevante o estudo na região portuária da cidade de Rio Grande, localizada no Estado do Rio Grande do Sul, pois a mesma ocupa uma posição estratégica. Situada na desembocadura da Laguna dos Patos a região proporciona a formação de um dos ambientes de maior riqueza natural da região litorânea, ou seja, o estuário, além de ser composta por ecossistemas de grande relevância para o equilíbrio ecológico do planeta.

O método de abordagem empregado foi o dedutivo, partiu-se do geral da doutrina sobre os impactos ambientais na região para o particular da dragagem portuária, com um enfoque crítico. Utilizou-se a técnica de pesquisa de documentação indireta com a análise de textos normativos e revisão bibliográfica de obras de autores nacionais e estrangeiros.

Na estrutura deste trabalho, primeiramente fez-se um cotejo a respeito da interferência humana sobre os bens ambientais na região do Extremo Sul do país e a importância da proteção ambiental prevista na Constituição Federal de 1988 e demais normas reguladoras (2). Após, passou-se à análise da atuação do poder-dever estatal na gestão ambiental portuária, bem como se buscou analisar a presença do simbolismo das normas de proteção ambiental, pois parece que estas não justificam sua existência, ou seja, não possuem efetividade prática e não alcançam os objetivos impostos na Carta Magna sobre a proteção ao meio ambiente. Assim, a sociedade contemporânea parece que adentrou em uma crise ambiental por falta de observância da legislação e consciência sobre as questões que abordam o meio ambiente (3). Por último são abordadas as bases teóricas da teoria do agir comunicativo de Habermas e o modelo de política de deliberativa proposto pelo autor, para colaborar na construção de uma sociedade participativa e racional (4).

2. ATIVIDADES HUMANAS E A EXPLORAÇÃO DOS BENS AMBIENTAIS NO PORTO DO RIO GRANDE/RS.

Neste capítulo, indicador dos elementos teórico-analíticos fundamentadores da dissertação levantada, pretendeu-se descrever e analisar (interpretativa e explicativamente): 2) a intensificação das demandas econômicas nas últimas décadas, as quais ocasionam a destruição de ecossistemas em todo o Planeta Terra, devido ao modo de desenvolvimento econômico experimentado nos últimos séculos, mais especificamente os sobrevividos da Revolução Industrial, que ampliaram a exploração dos bens ambientais esquecendo-se que estes são finitos e podem acabar; 2.1) o complexo sistema portuário da região estudada e suas atividades e operações potencialmente poluidoras, além de analisar as normas de proteção ao meio ambiente, pois é necessário uma gestão ambiental integrada para que sejam reduzidos os impactos ambientais e riscos na região costeira e marinha do Extremo Sul do Brasil; 2.2) as dragagens portuárias no Porto do Rio Grande/RS e seus impactos e riscos negativos; buscou-se analisar criticamente a legislação ambiental portuária. Ao final deste processo chegou-se a uma síntese, de modo a apresentar fundamentalmente o objetivo da dissertação.

2.1. Região do extremo sul do Brasil: A interferência humana sobre os bens ambientais.

Desde sua criação e longa trajetória no sistema solar o planeta Terra demonstra que possui uma imensa capacidade de regeneração e adaptação, apesar das inúmeras agressões e transformações advindas do espaço exterior e também da interferência humana sobre seus bens ambientais, ainda permite a vida para todas as espécies. O ser humano e a natureza sempre foram interligados e “inicialmente era uma relação de interação pela qual reinava sinergia e cooperação entre eles”¹. A natureza era respeitada como a Mãe Terra que produzia e previa as necessidades dos seres vivos, ora com sua força produtiva, ora com sua força incontrolável que desencadeava tempestades, secas e catástrofes naturais como castigo aos homens².

No transcorrer do processo civilizatório, o homem adentrou em fases de transformações, que o afastaram de sua relação harmônica com o mundo natural. Historicamente, foram dois momentos que marcaram a distância entre o homem e a natureza.

¹ BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade o que é – o que não é*. Rio de Janeiro: 2º Ed. Vozes, 2013. p. 23.

² RICOVERI, Giovanna. *Bens comuns versus Mercadoria*. Rio de Janeiro: Ed. Multifoco, 2013. p. 37.

O primeiro momento diz respeito às doutrinas do judaísmo e do cristianismo, que incorporaram a ideia clássica antropocêntrica de que o homem é dominador e intermediário entre Deus, os demais seres vivos e a natureza, conforme exposto na Bíblia em Gênesis³.

A doutrina judaico-cristã estimulou o progresso através da visão antropocêntrica, o esforço e o trabalho deram ao homem o poder para explorar os bens ambientais e favorecer o desenvolvimento industrial e tecnológico. No entanto, cabe salientar que, neste período ainda restava uma base filosófica medieval cristã, defendida por São Francisco de Assis, que integrava o homem como parte de um todo e iguais às demais criaturas⁴.

O segundo momento, foi marcado por abusos a natureza, foram expandidas as explorações dos bens ambientais, no período da Revolução Industrial a partir do século XVIII, devido ao modo de produção inovador, em busca de novas tecnologias a favor da aceleração e expansão do mercado, que ampliou a exploração dos recursos do planeta Terra⁵.

Diuturnamente, o planeta Terra possui 4,6 bilhões de anos de evolução e apesar de lutar para manter o equilíbrio e a possibilidade de vida na terra, seus recursos são finitos e muitos se encontram a margem do esgotamento. Nesse sentido, afirma Frijot Capra que:

À medida que o século se aproxima do fim, as preocupações com o meio ambiente adquirem suprema importância. Defrontamo-nos com toda uma série de problemas globais que estão danificando a biosfera e a vida humana de uma maneira alarmante, e que pode logo se tornar irreversível. Temos ampla documentação a respeito da extensão e da importância desses problemas⁶.

O homem possui consciência que atingiu o planeta Terra de forma intensa e que as consequências de suas interferências sobre os bens ambientais podem colocar em risco a sua existência. Desde a década de 70 há localidades que sofrem com tais conflitos, como a poluição dos rios de determinadas cidades, a extração demasiada dos recursos minerais, a poluição atmosférica, entre outras consequências negativas. No contexto atual, é visível a conscientização por parte da população dos riscos e impactos ambientais que podem atingir toda esfera global, como as mudanças climáticas, a destruição da camada de ozônio, o aumento do nível dos oceanos, entre tantos outros problemas relacionados à interferência do homem no meio ambiente⁷.

Dentre os efeitos colaterais das ameaças ambientais que atingem a sociedade moderna, as mudanças climáticas são apontadas como as mais evidentes dos séculos XX e

³ FOLADORI, Guilherme. *Limites do Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p.109.

⁴ ALMINO, João. *Naturezas Mortas: A Filosofia Política do Ecologismo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993. s/p.

⁵ TAVARES, Fred; IRVING, Marta de Azevedo. *Natureza S/A? O consumo verde na lógica do ecopoder*. São Carlos: Ed. Rima, 2009. p. 13 e ss.

⁶ CAPRA, Frijot. *A teia da vida*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996, p. 16.

⁷ FOLADORI, Guilherme. *Limites do Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p. 101.

XXI. Desde que foi instaurado o processo de industrialização são emitidos bilhões de gases de efeito estufa na atmosfera, como o dióxido de carbono e o metano, que é aproximadamente 23 (vinte e três) vezes, mais agressivo que outros gases. Os efeitos dessas emissões são extremos e as mudanças climáticas, principalmente o aquecimento global, promovem enchentes arrasadoras, secas, destruição de safras e as tempestades, inúmeras vezes, destroem populações inteiras⁸.

As zonas costeiras⁹ são as mais atingidas pelas mudanças climáticas e pelo aumento do nível do mar, ressalta-se que, a interferência humana nestas áreas gera um declínio gradativo dos bens ambientais. Em vários lugares do planeta são constatados danos ambientais decorrentes da interferência humana sobre as zonas costeiras de forma gradativa. Na região do Extremo Sul do Brasil não foi diferente, historicamente, os bens ambientais eram abundantes e explorados pelos indígenas e pelos primeiros europeus colonizadores, sem causar danos significativos ao meio ambiente¹⁰.

Os ecossistemas, costeiro e marinho da região, atraíram exploradores nacionais e estrangeiros, os quais ocupavam a zona costeira como canal natural para exportação, para o estabelecimento e o desenvolvimento industrial, a região obteve sua expansão através da exploração de seus recursos. O extremo sul do país compreende uma extensa área que inclui as Lagoas dos Patos e Mirim, onde uma região estuarina é formada pela Lagoa dos Patos e conecta-se ao Oceano Atlântico por um estreito canal¹¹.

A Lagoa dos Patos é considerada a maior laguna costeira estrangulada do mundo, possui como limite Sul a Barra do Rio Grande, por onde se comunica com o Oceano Atlântico, o limite norte, onde termina, localiza-se na Foz do Rio Guaíba. A região estuarina é formada pela entrada de água salgada do Oceano Atlântico no interior da lagoa e fica localizada na desembocadura da Barra do Rio Grande/RS¹².

⁸ BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade o que é – o que não é*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2013. p. 27.

⁹ “As zonas costeiras são as faixas onde ocorrem as interações entre o mar e a terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, na qual os seus usos afetam diretamente o espaço oceânico e vice-versa. Pressupõe-se que todas as atividades humanas devam ser consideradas na zona costeira, no intuito de se prever uma matriz de inter-relações quando se tratar de desenvolvimento relacionado à área portuária”. Ver em: BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/publica%C3%A7%C3%B5es>.p.93.

¹⁰ SEELIGER, Ulrich; ODEBRECHT, C. *Introdução e Aspectos Gerais. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 2.

¹¹ CALLIARI, Lauro. et al. *Perigos e riscos associados a processos costeiros no Litoral sul do Brasil (RS): uma síntese. Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology*, vol. 14, n. 1, 2010. p. 51-63.

¹² MÖLLER, Osmar; FERNANDES, Elisa. Hidrologia e hidrodinâmica In: *O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 17.

Historicamente, o estuário da Lagoa dos Patos tornou-se um centro para os colonizadores portugueses após o tratado de Madri de 1750, o qual ratificou os acordos sobre a regulamentação da fundação do povoado de Rio Grande em 1737. A geografia do local, composta por uma diversidade biológica costeira e marinha abundante, contribuía intensamente com o desenvolvimento socioeconômico e com a construção da história da cidade do Rio Grande/RS e os colonizadores demonstravam fascínio pelo local¹³.

A cidade do Rio Grande/RS transformou-se em porta de entrada para o comércio marítimo. A pesca artesanal “no estuário da Lagoa dos Patos, caracterizado como área de criação para várias espécies de peixes de interesse comercial¹⁴”, era fonte de renda dos primeiros habitantes do povoado. Pesquisas arqueológicas registraram que as espécies de peixes, v.g. os bagres-marinhos, a corvina e a miraguaia foram os consumidos pelos povos indígenas habitantes da região antes da colonização. Os portugueses pescadores, que chegavam à região no final do século XIX, exploravam as mesmas espécies de peixes que os nativos¹⁵.

A zona costeira, no extremo sul do Brasil, há mais de 200 (duzentos) anos tem satisfeito os interesses econômicos e sociais de seus habitantes, devido à sua riqueza ecológica. A interferência humana nos ecossistemas da região e as atividades econômicas foram ampliadas para favorecer o aumento do esforço da pesca e maior movimentação de transportes marítimos¹⁶. Os primeiros registros de impactos ecológicos na região datam a partir do século XIX¹⁷ e, neste período, nenhum tipo de manejo ecológico havia sido constatado. Por outro lado, era visualizada a perda da biodiversidade, principalmente, quanto às espécies de peixes que gradativamente foram reduzidas e algumas, atualmente, se encontram a margem da extinção, devido à inserção de barcos a motor e das redes sintéticas a partir de meados do século XX¹⁸. Nesse período, o estuário da Lagoa dos Patos passou a servir de abrigo para embarcações de todas as bandeiras, fato que marcou o crescimento demográfico e econômico do local.

¹³ ASMUS, Milton L. *A Planície Costeira e a Lagoa dos Patos. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p.15.

¹⁴ WEISS, G. *Ictioplankton del Estuario de Lagoa dos Patos, Brasil*. PhD Thesis, La Plata National University, 1981. p.163.

¹⁵ VIEIRA et al. *A Assembleia de Peixes. . In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 81.

¹⁶ SEELIGER, Ulrich; COSTA, César Serra Bonifácio. *Lições ecológicas e Futuras tendências. In: O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 147.

¹⁷ SEELIGER, Ulrich. *O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 12.

¹⁸ SEELIGER, Ulrich; COSTA, Cesar Serra Bonifácio. *Impactos Naturais e humanos. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 226.

Os colonizadores tiveram que lidar com os primeiros problemas relacionados ao canal de acesso das embarcações que chegavam a Barra do Rio Grande. Navios encalhavam devido à formação de bancos arenosos no estreito canal da Lagoa dos Patos. Em 1917 foi registrada a primeira interferência humana sobre a hidrologia da Lagoa dos Patos, foram construídos dois molhes convergentes com aproximadamente 4 km (quilômetros) de extensão, para permitir a aceleração do fluxo das águas e retirar os bancos arenosos, com intuito de possibilitar a entrada de navios maiores na região¹⁹.

A construção dos molhes da Barra do Rio Grande é apontada como a mais significativa interferência humana no estuário e gerou impactos irreversíveis na circulação dos fluxos de água do sistema da Lagoa dos Patos, que por sua vez, provocam variações na salinização do estuário. Tais variações promovem impactos nos processos ecológicos, na estrutura das comunidades marítimas e na pesca, a baixa salinidade da água altera o nicho espacial das espécies que necessitam de águas salgadas²⁰.

Quanto à interferência humana sobre os bens ambientais no extremo Sul do país, importante ressaltar que, a região integra uma posição estratégica e abrange uma rede de relações ambientais que envolvem as Américas e o oceano Atlântico como um todo. A preservação dos ecossistemas possui significância mundial²¹. A região costeira representa um enorme potencial de recursos ecológicos, ou seja, zonas de produção biológica e biodiversidade, além da importância socioeconômica através das atividades marítimas, agrícolas e industriais. Porém, nas últimas décadas, os bens ambientais estão sendo reduzidos e degradados, torna-se indispensável instaurar estratégias para reverter às explorações em demasia²².

A busca pela satisfação das necessidades e as inúmeras opções ofertadas pelo mercado impulsionam a sociedade moderna à disputa pelos bens da natureza e as atitudes agressivas do comércio em explorar, demasiadamente, os recursos da Terra visam primeiramente às atividades econômicas, a natureza permanece em segundo plano.

A interferência humana sobre os bens ambientais alcançou um nível alarmante, exploram-se os bens ambientais da Terra sob todos os aspectos, ou seja, “no solo, no subsolo, no ar, nas montanhas, nas florestas, nos reinos animal e vegetal, em todas as partes, onde

¹⁹ MÖLLER, Osmar; FERNANDES, Elisa. *Hidrologia e hidrodinâmica*. In: *O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 20.

²⁰ MÖLLER, Osmar; FERNANDES, Elisa. *Hidrologia e hidrodinâmica*. In: *O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 21 e ss.

²¹ VOOREN, C.M. *Aves Marinhas e costeiras*. In: *Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 174.

²² ASMUS, Milton I.; TAGLIANI, P.R.A. *Considerações sobre Manejo Ambiental*. In: *Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 227.

podemos arrancar algo para nosso benefício”²³. O ser humano não respeita os limites e o tempo necessário que o planeta requer para se regenerar e manter o equilíbrio.

Hodiernamente, ocorrem mudanças e conflitos que decorrem do comportamento inadequado do mercado em relação ao planeta. As atividades e produções dentro do sistema capitalista atuam na exploração ilimitada dos bens ambientais e desencadeiam crises mundiais, tanto econômicas, quanto ecológicas. As atuais situações ambientais e econômicas propõem a necessidade de “internalizar uma nova cultura emergente e de um conhecimento capaz de captar a multicausalidade e as relações de interdependência dos processos de ordem natural e social”²⁴.

A consciência ecológica pela sociedade, nas últimas décadas, mostra-se crescente devido à situação de vulnerabilidade existencial dos seres vivos em decorrência das preocupantes questões atinentes à degradação ambiental. Os patamares de exploração do meio ambiente já alcançam um nível capaz de prejudicar ou até mesmo de comprometer o bem-estar individual e coletivo. Diante da percepção à crise ecológica, indispensável que o Direito Constitucional desenvolva mecanismos eficientes aos graves problemas que se apresentam²⁵.

Nessa senda, o Estado e o Direito adotam novas feições e tarefas diante da necessidade de se escutar a rapidez com que se estabelecem as relações sociais e ambientais contemporâneas, as quais são geradoras de incontáveis intempéries. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 seguiu os passos de outros países e acompanhou os novos ideais trazidos por convenções internacionais concernentes à matéria ambiental. Incorporou no art. 225 o direito à proteção ambiental e concedeu a partir da cláusula de abertura do art. 5º, § 2º, o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade. Ainda, no § 4º do respectivo artigo, define as zonas costeiras como patrimônio nacional, assim devem ser utilizadas dentro das condições que asseguram a qualidade dos bens ambientais.²⁶

Para preservar o meio ambiente de riscos e danos, além do exposto na Carta Magna de 1988, legislações estaduais e as leis orgânicas municipais encontram novos e abundantes diplomas provenientes de todos os graus do Poder Público e da hierarquia normativa, que apresentam textos voltados para a proteção do nosso patrimônio natural. Ademais, a Lei nº

²³ BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade o que é – o que não é*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2013. p. 23.

²⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Vol. II. Trad. Fábio Beno Seibenechler, 1997. p. 119.

²⁵ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3ª edição – São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p.57.

²⁶ BRASIL, Constituição da República federativa do Brasil de 1988. In: *Vade Mecum*. Colaboradores: Luis Roberto Cunha, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 13º Ed. Atual e Ampl. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.s/p.

6.938, de 31 de Agosto de 1981, onde a política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente²⁷ (SISNAMA) estão inseridos, encontrou respaldo constitucional. Dessa forma, cria conceitos, princípios, objetivos, responsabilidade, enfim, toda a sistemática indispensável para a aplicação da política nacional ambiental.

A inclusão do meio ambiente na norma fundamental brasileira foi imprescindível, devido às proporções elevadas de riscos, danos e impactos ambientais. A Constituição Federal de 1988, ao visar o equilíbrio ecológico, ampliou como reflexo, o direito de propriedade, que anteriormente era absoluto e agora possui restrições fundamentadas no interesse público, onde o caráter privado cedeu espaço ao público, apresentou-se como bem de uso comum do povo, inalienável e indisponível. A propriedade, sob a ótica do direito ambiental constitucional passa a ter funções sociais e ambientais sem caráter individualista, que no passado fundamentou o direito de uso.

A expressão “Bem de uso comum do povo”, desde o Código Civil de 1916 em seu artigo 66 – I e também no Código Civil atual em seu artigo 99, I, obteve definição, foi exposto que: “são bens públicos: os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”. Com o artigo 225 “caput” da Lei Fundamental de 1988, esse conceito não foi modificado, mas ampliado, pois a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) foram introduzidas como fundamentos da gestão do meio ambiente e excedeu o conceito de propriedade pública e privada.

Inobstante a farta normatividade que possui como fim precípua evitar a degradação do ambiente (assim como das demais regras), notório que, ainda visualizam-se problemas nessa seara. Na região costeira do município do Rio Grande/RS é perceptível com muita clareza, através dos acontecimentos ao redor, o aumento dos coeficientes de poluição e destruição dos ecossistemas. O crescimento demográfico acelerado e as demandas econômicas são apontados como a principal causa do esgotamento dos bens ambientais. A interferência humana, através de suas atividades, promovem alterações, diversas vezes, irreversíveis nos ecossistemas da região.

As atividades e operações portuárias são complexas e geram instabilidade nos ecossistemas, danificam e colocam em risco o meio ambiente, necessário um olhar consciente

²⁷ O SISNAMA é formado pelos órgãos e entidades da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil. O objetivo do SISNAMA é estabelecer um conjunto articulado e descentralizado de ações para a gestão ambiental no País, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de governo, assim, tem como atribuições promover a articulação e a integração e intergovernamental de ações direcionadas à implementação de políticas públicas de meio ambiente; e incentivar a descentralização da gestão ambiental e a repartição de competências entre as três esferas de governo.

e racional, através da legislação e demais mecanismos de proteção ao meio ambiente, para equilibrar o seu desenvolvimento e as condições ambientais da região em que está localizado. O início da construção do Porto Velho do Rio Grande ocorreu em 1869 e sua inauguração aconteceu em 11 de outubro de 1872. Em 2 de junho de 1910 iniciou-se a implantação do Porto Novo, que entrou em operação em 15 de novembro de 1915, com a entrega ao tráfego dos primeiros 500 metros de cais²⁸. Atualmente, “as demandas ambientais sobre o sistema portuário são imensas, por conta de passivos herdados (ambientais, culturais, estruturais) e de ativos continuamente criados”²⁹. Dentre os riscos ambientais advindos do Porto do Rio Grande/RS, destacam-se as atividades de dragagem, por seu potencial altamente poluidor e a complexidade das obras.

No entanto, diferente da situação histórica em outros lugares do mundo que sofreram a exploração e degradação ambiental demasiada em tempos passados, na região estudada ainda podem ser revertidos os impactos nos ecossistemas e seus recursos³⁰. Dessa forma, no próximo tópico será contextualizado o porto do Rio Grande e verificadas as atividades e operações potencialmente capazes de gerar riscos e impactos ao meio ambiente.

²⁸ BRASIL, SUPRG Superintendência do Porto do Rio Grande – *Regimento Interno do Conselho de Gestão Ambiental do Porto do Rio Grande*. Conselho de Gestão Ambiental do Porto do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil. Disponível online em <http://cgaprg.files.wordpress.com/>. 2014. p.5.

²⁹ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP–Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1046.

³⁰ SEELIGER, Ulrich. *O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 3.

2.2. O Porto de Rio Grande/RS e as atividades potencialmente poluidoras ao meio ambiente.

A legislação vigente através da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, "Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários", traz em seu artigo 2º, inciso I, a seguinte definição de porto organizado : “bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias que estejam sob jurisdição de autoridade portuária”³¹.

Os portos são estruturas criadas para que seja realizado o trânsito de cargas, que atuam como uma interconexão entre os transportes marítimo e terrestre, igualmente, realizam a ligação entre continentes. Suas atividades e operações contribuem intensamente com o crescimento econômico e social do país e requerem áreas preferencialmente protegidas, com profundidades adequadas para realizar o transbordo e outros serviços à carga e à embarcação³².

As inúmeras instalações que formam os sistemas portuários são consideradas extremamente complexas e encontram-se interpoladas em sistemas econômicos, sociais e ambientais ainda mais intrincados. Existe necessidade de abarcar e manter o equilíbrio entre todos os sistemas envolvidos, dessa maneira, é preciso um gerenciamento em diferentes escalas e abordagens, para que a sustentabilidade seja integrada no negócio portuário³³. A complexidade das estruturas portuárias, suas atividades e operações podem gerar uma série de impactos ambientais negativos. Dentre os serviços que podem expor o meio ambiente a degradação estão: os resíduos de embarcações, manuseio de cargas perigosas, obras de acostagem, as atividades de dragagem portuária, as operações de máquinas, veículos portuários; entre outros.

Devido à aceleração em prol da expansão econômica e o fenômeno da globalização exige-se maior atuação dos portos, pois através das atividades portuárias que a maior parte das riquezas mundiais circula. A movimentação de cargas pelos portos requer diversas estruturas

³¹ De acordo com a Secretaria Especial dos Portos, essa autoridade portuária é o órgão consultivo da administração do porto, instituído em todos os portos organizados por força do art. 20 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, com as competências fixadas no art. 36 do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

³² BRASIL, ANTAQ. *Agência Nacional de Transportes Aquaviários. O porto verde: modelo ambiental portuário*. Brasília: ANTAQ, 2011.p.4

³³ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP–Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1046.

de atracação, amplas áreas de armazenagens, grandes profundidades naturais ou obtidas através de dragagens ou derrocamento e outras características que esgotam fortemente o meio ambiente³⁴.

De acordo com a Secretaria dos Portos³⁵, o sistema portuário brasileiro conta com 37 (trinta e sete) portos públicos organizados. "Nessa categoria, encontram-se os portos com administração exercida pela União, no caso das Companhias Docas, ou delegada a municípios, estados ou consórcios públicos".

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) destaca, entre os principais portos do país, o Porto de Rio Grande/RS, o qual foi inaugurado no ano de 1872³⁶. Considerado, entre os três portos existentes no estado do Rio Grande do Sul, o porto organizado "mais importante, como único porto marítimo, dotado de características naturais privilegiadas, capaz de ser desenvolvido racionalmente, em condições de atender à navegação de longo curso, que exige boas profundidades"³⁷.

"O Porto do Rio Grande é considerado o segundo Porto mais importante do país para o desenvolvimento do comércio internacional brasileiro", mas ainda necessita de investimentos em infraestrutura física para continuar a adequar-se aos padrões internacionais, além da necessidade de uma gestão ambiental que leve em consideração as necessidades locais, de seus ecossistemas e sua área urbana³⁸.

A Secretária dos Transportes e Mobilidade do Estado do Rio Grande do sul aponta a localização do porto de Rio Grande/RS:

A 32 graus 07 minutos e 20 segundos de latitude Sul e a 52 graus 05 minutos e 36 segundos de longitude Oeste de Greenwich. É o porto de mar mais meridional do

³⁴BRASIL, ANTAQ, *Agência Nacional de Transportes Aquaviários. O porto verde: modelo ambiental portuário*. Brasília: ANTAQ: 2011.p.27.

³⁵ A Secretaria Especial dos Portos foi criada pela Lei nº 11.518 de 5 Setembro de 2007 que: "Acréscere e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências". De acordo com o Art. 3º A Seção II do Capítulo I da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 24-A: "[Art. 24-A](#). À Secretaria Especial de Portos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários marítimos e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas".

³⁶BRASIL, Ministério dos transportes. *Porto de Rio Grande, origem*. Disponível em: <http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/1-portos/riogrande.pdf>. Acesso em: 04 de Jun. 2015. s/p.

³⁷ BRASIL, Secretaria dos Transportes e Mobilidade do Estado do Rio Grande do Sul. *Porto do Rio grande*. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_localizacao.php. Acesso em: 04 de Jun.2015. s/p.

³⁸ KOEHLER, P.H.W.; ASMUS, M. L. *Gestão ambiental integrada em portos organizados: uma análise baseada no caso do porto de Rio Grande, RS – Brasil*. *Revista da Gestão Costeira Integrada*.v.10. DOI: 10.5894/rgci171. 2010.p. 54.

Brasil, localizado na margem Oeste do Canal do Norte, que é o escoadouro natural de toda a bacia hidrográfica da Laguna dos Patos³⁹.

Pelos aspectos geográficos da região onde está localizado tornou-se o porto do Conesul. Classificado o mais produtivo entre os portos do continente americano e no Brasil classificado como essencial para o desenvolvimento do comércio internacional. O porto do Rio Grande divide-se em três localidades: o Porto Velho e o Porto Novo, adjacentes à área urbana do município e o Super Porto, localizado junto ao Distrito Industrial do Rio Grande (DIRG) próximo à barra da Lagoa dos Patos, a administração é realizada pela Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG)⁴⁰.

O Porto Velho e suas instalações ocupam uma área que concentra dois estaleiros, instalações da Marinha do Brasil e um posto de abastecimento de embarcações, que são destinados às atividades pesqueiras e comunitárias, entre elas, o transporte de passageiros, pesquisa científica e o lazer, além de servir para o desembarque de fertilizantes, automóveis e outros tipos de granéis e à movimentação de contêineres e montagem de navios. O Porto Novo é caracterizado como um cais público e possui onze berços de atracação e as atividades desempenhadas são as de movimentação de cargas. O Super Porto é destinado à concentração dos terminais privativos especializados arrendados pela Autoridade Portuária, nas suas adjacências encontra-se uma extensa área industrial⁴¹.

Importante salientar que, as indústrias e empresas que compõem o Distrito Industrial do Rio Grande (DIRG), exercem atividades potencialmente poluidoras, portanto, possuem licenciamento ambiental. Porém ainda, observa-se uma série de problemas e falhas quanto à preservação do meio ambiente e quanto aos procedimentos para alcançar o licenciamento⁴².

As dependências do Porto do Rio Grande apresentam infraestrutura operacional completa e terminais de cargas especializados, que operam com os maiores armadores mundiais, v.g. *Maersk, Hamburg Süd- Aliança, China Shipping*. O crescimento econômico da cidade possui investimentos ligados à infraestrutura portuária e a Refinaria de Petróleo Rio-grandense. Um polo naval foi construído na zona que abrange a área portuária, devido à

³⁹ BRASIL. Secretaria dos Transportes e Mobilidade do Estado do Rio Grande do Sul. *Porto do Rio grande*. Disponível s/p.

⁴⁰BRASIL, Ministério Dos Transportes. *Porto de Rio Grande, origem*. Disponível em: <http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/1-portos/riogrande.pdf>. Acesso em: 04 de Jun. 2015. s/p.

⁴¹KOEHLER, P.H.W.; ASMUS, M. L. *Gestão ambiental integrada em portos organizados: uma análise baseada no caso do porto de Rio Grande, RS – Brasil*. Revista da Gestão Costeira Integrada. vol 10. Univalle, 2010, p. 57.

⁴² KOEHLER, P. H. W. ; ASMUS, M. L. *Gestão ambiental integrada em Portos Organizados: uma análise baseada no caso do porto de Rio Grande, RS – Brasil*. Revista da Gestão Costeira Integrada. Vol.10. Univalle, 2010.p. 206.

construção das plataformas petrolíferas P-53 e P-55 ambas da Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.), o empreendimento contribuiu fortemente com o crescimento econômico da região⁴³.

Todavia, as atividades e operações portuárias continuam a provocar vastas alterações na dinâmica costeira da região e comprometem o uso dos bens ambientais para as demais atividades, como a pesca e o turismo, além da degradação da paisagem local. Acidentes ocorrem devido às operações portuárias, como a perda de cargas, derrame, despejo indevido de material dragado, geração de resíduos sólidos, as contaminações pelas drenagens de pátios e armazéns, perda de óleo durante abastecimentos, lançamento de efluentes líquidos e gasosos, entre tantos outros.⁴⁴

Existem os impactos produzidos a partir da ocupação das zonas adjacentes ao complexo portuário, onde ocorre o desenvolvimento de áreas agrícolas e industriais⁴⁵. A perda considerável das espécies de aves marinhas, principalmente dos pinguins em migração, é frequente, pois, as lavagens de tanques de navios próximos à costa e ao estuário, liberam substâncias tóxicas na água e tais espécies são particularmente vulneráveis a esses poluentes⁴⁶.

Para prevenir e manter o equilíbrio ecológico das regiões que sofrem com os impactos ambientais das atividades portuárias, as convenções internacionais, a Constituição Federal de 1988 coadunada com as Políticas Públicas estabelecidas em diferentes níveis (estadual, federal e municipal), e a extensa legislação e estudos que versam sobre as demandas ambientais nos sistemas dos portos, principalmente a Lei nº 12.815 de 5 (cinco) de Junho de 2013 (que revogou a Lei nº 8.630/93 de Modernização dos Portos) e a Agenda Ambiental Portuária, objetivam assegurar a sustentabilidade dos organismos vivos de todas as espécies, bem como assegurar o bem-estar social, político e econômico das regiões afetadas pelas atividades portuárias.

As convenções internacionais desenvolvem um importante papel na prevenção dos impactos ambientais portuários. A Convenção Internacional para Prevenção de poluição em Navios a MARPOL 73/78, “estabelece regras para a prevenção da poluição por óleo, por substâncias nocivas transportadas em fardos, contêineres, tanques portáteis ou vagões-tanque

⁴³ BRASIL, SUPRG. Superintendência do Porto do Rio Grande. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Rio Grande*. Rio Grande, RS, Brasil. 2006. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/estrutura_zoneamento_do_porto.php. p.11. Acesso em: 21 de jul.2015.

⁴⁴ LOURENÇO, Andréia & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: fragilidades, desafios e potencialidades no porto do Rio Grande, RS, Brasil*. Revista de Gestão Costeira Integrada vol. 15, 2015. p.223.

⁴⁵ KITZMANN, Dione. *Agenda de efeitos sistêmicos*. In: *Ambiente Portuário*. Rio Grande: Ed. Furg, 2010. p.61.

⁴⁶ SEELIGER, Ulrich. & COSTA, Cesar Serra Bonifácio. Impactos Naturais e humanos. In: *Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 222.

rodoviários e ferroviários”⁴⁷. A Convenção de Londres de 1972, promulgada pelo Decreto nº 87.566, de 16/09/82, incentivou a criação da Lei nº 9.966/2000 que “Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional”. A pretensão é controlar as fontes de contaminação do ambiente marinho e comprometer-se em adotar medidas possíveis para impedir a contaminação pelo alijamento de resíduos e outras substâncias que possam causar danos à saúde humana e aos recursos biológicos.

Ratificada pelo Brasil em 1969, a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, através do Decreto nº 79.437/77, utiliza a responsabilidade objetiva para responsabilizar terceiros por danos decorrentes do derramamento de óleo no mar. Conhecida como OPRC-90, a Convenção Internacional sobre mobilização de Resíduos, Resposta e Cooperação contra Poluição, “promulga a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, assinada em Londres, em 30 de novembro de 1990” e instaurada pelo Decreto nº 2.870, de 10 de dezembro de 1998, visa à cooperação internacional e ajuda mútua em caso de acidentes.

Dentre as organizações internacionais, que contribuem com adequada gestão do meio ambiente, algumas ganham destaque: A *International Maritime Organization*, conhecida como Organização Marítima Internacional-IMO, a qual possui como principal finalidade reduzir as emissões pelos navios e apresentar propostas multilaterais. A Fundação – ECOPORTS, que associa os Portos da União Européia e visa harmonizar e trocar experiências de gestão ambiental. A *European Sea Ports Organization*- ESPO, que possui como objetivo a sustentabilidade das atividades portuárias e inclui mais de 800 Portos Europeus e estabelece a política ambiental portuária. A *Federation of European Private Port Operators*- FEPOR, que desde 1993, destinam-se as demandas das operações portuárias e empresas de estiva que atendem mais de 400 Portos Europeus⁴⁸.

No Brasil, através do Programa de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil (PAF-ZC), planejou-se a Agenda Ambiental Portuária (AAP), a qual foi criada em novembro de 1998 pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), através da resolução CIRM 006/1998, que definiu os temas relativos ao estado do meio ambiente nas áreas portuárias. A Agenda Ambiental Portuária é um dos instrumentos utilizados para a adequação das atividades desenvolvidas pelos Portos organizados. A finalidade é promover o

⁴⁷BRASIL, ANTAQ. *Agência Nacional de Transportes Aquaviários*. Disponível em: http://www.antaq.gov.br/portal/MeioAmbiente_Convencoes_Internacionais.asp. Acesso em: 21 de Jun/2015. s/p.

⁴⁸LOURENÇO, Andréia & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: fragilidades, desafios e potencialidades no porto do Rio Grande, RS, Brasil*. Revista de Gestão Costeira Integrada vol. 15, 2015. p. 225.

controle ambiental das atividades e operações portuárias, inserindo-as no âmbito do gerenciamento costeiro (GERCO), bem como regulamentar os procedimentos adequando-os aos padrões existentes, ou seja, programar práticas que consideram a proteção ambiental no sistema dos Portos⁴⁹.

A antiga Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630 de 25 de Fevereiro de 1993) apresentava exigências de gestão ambiental muito vagas e não estipulava estratégias de prevenção e preservação ambiental para as atividades portuárias que danificam o meio ambiente. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/13), apesar de trazer novos objetivos, definições e programas de gestão portuária, ainda é considerada restrita por não abarcar soluções eficazes para resolver as problemáticas ambientais advindas das atividades e operações dos sistemas portuários.

Dentre todos os mecanismos de proteção constitucional ambiental e o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação da natureza, a Política Nacional do Meio Ambiente encontrou respaldo no artigo 5º, XXIII, 170, III e IV, e parágrafo único, 182, parágrafo 2º, e 186, II, que tratam do dever do Poder Público de impor condições ao exercício do direito de propriedade e do direito ao livre empreendimento, com intuito de que a função social da propriedade e da empresa seja observada.

Através da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei. nº 6.938/81) surge o licenciamento ambiental, um dos instrumentos mais importantes para prevenir, regular e atender os empreendimentos que ocupam o meio ambiente. O conceito de licenciamento ambiental foi formulado pela Lei Complementar nº 140/11, como: “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 (art. 2º)”.

Para que se tenha conhecimento que determinada empresa pretende instalar sua atividade empresarial, causadora de poluição⁵⁰ ou degradação⁵¹ ambiental, em determinado

⁴⁹ BRASIL, MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Sistema de Modelagem Costeira- Agenda Ambiental Portuária (AAP)*. Disponível on line em: <http://www.mma.gov.br/legislacao/item/8539-sistema-de-modelagem-costeira>. Acesso em: 30 de Jul. 2015.

⁵⁰ O termo poluição é usado quando o ritmo vital e natural em uma área ou mais da biosfera é quebrado, afetando a qualidade ambiental, podendo oferecer riscos ao homem e ao meio, dependendo da concentração e propriedades das substâncias, como a toxicidade, e da característica do ambiente quanto à capacidade de dispersar os poluentes, levando-se em conta não só as consequências imediatas, mas também as de longo prazo, tanto no ambiente como no organismo humano. (SCARLATO & PONTIN, 2006, p. 10-11).

⁵¹ Consta na lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, artigo 3, inciso II, o seguinte conceito alusivo ao termo degradação ambiental: “degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente.” A degradação ambiental está associada à ação de poluição com causas humanas, entretanto, segundo conceitos de outras áreas da ciência, na evolução de um

local, o CONAMA⁵² institui a Resolução 237/97⁵³, para assegurar o desenvolvimento econômico das atividades produtivas que utilizam os recursos da natureza. O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo complexo, que tramita diante do órgão público estadual ou perante o órgão público federal (IBAMA), necessita ser publicado no Diário Oficial, e também, em periódico local.

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

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

No tocante à competência legislativa para o procedimento administrativo de licenciamento ambiental concorrem à União, que estabelece normas gerais aos estados-membros, os quais adicionam a normatização geral com suas regras específicas, e aos municípios que suplementam suas regras no âmbito do interesse local. Quanto à competência comum, existe dificuldade em determinar quais as atividades que podem ser objeto de licenciamento e por quem devem ser realizados, o órgão ambiental federal, o estadual ou o municipal. Desta forma, a solução para definir o órgão competente se dá através da predominância do interesse e pela área de influência direta.

Os Portos ficam sujeitos ao procedimento de licenciamento ambiental por previsão legal, no Brasil dos 44 (quarenta e quatro) portos existentes, apenas 23 (vinte e três) possuem licença de operação (LO) e 8 (oito) operam sem nenhum tipo de regulamentação ambiental. O porto do Rio Grande/RS conquistou sua primeira licença de operação⁵⁴ em 1997, tratou-se de um fato inédito, pois foi o primeiro Porto Organizado do país a obter a licença do Órgão

ecossistema poder-se-á ocorrer degradação por meios naturais. A degradação é um processo que causa a extinção de espécies da fauna e flora, causando um desequilíbrio ambiental.

⁵² De acordo com a Lei n° 6.938/81 artigo 6°, II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#)).

⁵³ O CONAMA, em 19 de dezembro de 1997 editou tal resolução que tem por escopo estabelecer as normas e os procedimentos para o licenciamento ambiental, importante instrumento da PNMA. A resolução traz no anexo 1 uma relação das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Incluem-se nessa lista: atividades portuárias, tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos); tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros; tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas etc.

⁵⁴ A *licença de operação* é aquela que declara a compatibilização do empreendimento, após a verificação das licenças anteriores, autorizando o início das atividades que serão desempenhadas pelo empreendimento.

Federal ambiental (IBAMA), o fato decorreu do Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) realizado no contexto de uma ação judicial do Ministério Público, devido à situação precária em que se encontrava o Armazém A5 de cargas tóxicas do Porto do Rio Grande⁵⁵.

A Licença de Operação foi renovada no ano de 2005 e foram impostas inúmeras condicionantes, as quais devem ser cumpridas pelo Porto do Rio Grande, se não cumpridas podem ocasionar à suspensão ou cancelamento da licença, fato que, também, apresentar-se-ia como inédito, pois iria impossibilitar o funcionamento das atividades e operações portuárias. Pelas inúmeras adequações que foram delegadas ao Porto será preciso maior compromisso por parte da Autoridade Portuária, pois são demandas que envolvem ajustes gerenciais e estruturais. Os impactos ambientais devem ser amenizados nas zonas portuárias e nas suas adjacências⁵⁶. Quanto aos prazos de vigência das licenças ambientais, o mais correto a ser feito é expirar na medida em que acabam os programas de controle ambiental.

Apesar da contribuição intensa para o desenvolvimento econômico do país, o Porto do Rio Grande ainda é considerado um sistema complexo, ora pelos procedimentos para alcançar o seu licenciamento, ora pelos impactos que suas operações acarretam ao meio ambiente. Inobstante ao longo caminho a percorrer para a obtenção da licença ambiental é possível haver uma falta de objetividade na defesa do ambiente ou excesso de burocracia (morosidade)⁵⁷.

Nesse sentido, aponta-se para necessidade de uma atuação proativa direcionada a proteção ambiental, a ser desempenhada pelo sistema político, e conseqüentemente, pela administração pública. Essa atuação do Poder Público deve implicar na mitigação da preponderância dos interesses econômicos perante a proteção ambiental, buscam-se maneiras menos danosas ao meio ambiente quando se trata das atividades desempenhadas pelo sistema portuário.

No que concerne às inúmeras leis, políticas públicas, convenções internacionais e os demais instrumentos da gestão ambiental para o exercício das atividades portuárias, há de se constatar que, quanto à efetividade ainda precisam de interpretações ampliadas e condizentes com a realidade. Deve-se tratar o direito como um sistema aberto para abalizar, principalmente, o objetivo da norma constitucional insculpida no art. 225 da Constituição Federal. Na busca da efetivação da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, deve ocorrer a reavaliação dos procedimentos para realizar as atividades

⁵⁵ KITZMANN, Dione. Inédito Inviável? In: *Ambiente Portuário*. Rio Grande: ed. FURG, 2010. p. 123.

⁵⁶ KITZMANN, Dione. Inédito Inviável? In: *Ambiente Portuário*. Rio Grande: ed. FURG, 2010. p. 123e ss.

⁵⁷ FADDA, Eliane Areas. *Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil*. Revista Direito Aduaneira, Marítima e Portuária, nº 06, Jan-Fev/2012, Grupo IOB. p.3.

portuárias, bem como devem ser avaliados, de forma eficaz e eficiente, os impactos que tais atividades acarretam ao meio ambiente, a fim de que não se deixe de olhar para as metas constitucionalmente traçadas.

Estudos sobre os impactos ambientais na região portuária do Rio grande/RS são imprescindíveis, pois a região ocupa uma posição estratégica. Situada na desembocadura da Laguna dos Patos no mar, região que proporciona a formação de um dos ambientes de maior riqueza natural da região litorânea, ou seja, o estuário.

Dentre as atividades potencialmente poluidoras, desenvolvidas no Porto do Rio Grande/RS, as atividades de dragagem destacam-se, pois são consideradas as mais complexas. Portanto é *mister*, no próximo tópico, analisar as atividades de dragagem e os principais impactos e riscos que causam ao meio ambiente. Embora exista um planejamento estratégico, através das Políticas Públicas e demais normas reguladoras, associam-se ocorrências de riscos nos ecossistemas às atividades de dragagem, principalmente, em virtude do local de despejo do material dragado⁵⁸.

2.3. Dragagens no Porto do Rio Grande/RS: Impactos negativos e as normas de proteção ambiental.

A dragagem portuária é definida pela legislação como obras realizadas com o intuito de ampliar e efetivar a logística dos Portos. O art. 53, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, especifica: "I - dragagem: a obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo dos rios, lagos, mares, baías e canais”.

A justificativa para a realização das atividades de dragagem é de aprofundar, melhorar e recuperar as vias de acesso aos Portos e tornar possível atender as crescentes demandas de embarcações e cargas, que contribuem fortemente com o crescimento econômico do país. Todavia, são atividades classificadas como um conjunto de obras abstruso, em consequência dos procedimentos para a execução dos serviços, que são extremamente intrincados. Há necessidade de elevados recursos financeiros, dragas,

⁵⁸ De acordo com a Lei nº 12.815 de 2013, cap. VIII, do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, artigo 53, § 2º, inciso III, o conceito de material dragado: material retirado ou deslocado do leito dos corpos d'água decorrente da atividade de dragagem e transferido para local de despejo autorizado pelo órgão competente;

equipamentos adequados, técnicas especializadas, monitoramento ambiental, além do procedimento de licenciamento ambiental⁵⁹.

No que diz respeito aos impactos ambientais, provenientes das atividades de dragagem, estão incluídos: a alteração das condições hidráulicas e sedimentológicas do escoamento que podem alterar os padrões de circulação e mistura da água, de salinidade, de turbidez, entre outros; alteração das condições do local de lançamento do material dragado; poluição por substâncias tóxicas existentes no material de dragagem, sua suspensão e movimentação durante a dragagem, alteração da qualidade da água; impactos indiretos sobre habitats da fauna aquática, que podem afetar a pesca, o turismo e os ecossistemas da região em que ocorrem as atividades⁶⁰.

As navegações no Porto do Rio Grande, no período entre 1909 a 1914, foram expandidas e desde então, as atividades de dragagem vêm sendo realizadas. As obras geram grande quantidade de material dragado, os quais inicialmente eram utilizados para a construção de ilhas e depositados ao longo das margens do estuário. Os navios modernos, com enormes calados, necessitam de águas profundas e no período que compreendeu os anos de 1980 a 1996, as obras foram intensificadas e uma enorme quantidade de sedimentos foi retirada do fundo do estuário para manter a navegação no Porto do Rio Grande. A interferência humana através das dragagens no estuário da Lagoa dos Patos, apesar de resolver os problemas de navegação, também originam impactos ambientais em longo prazo⁶¹.

As dragagens dos canais de navegação no estuário expõem inúmeras espécies marinhas a compostos nocivos. O ecossistema marinho sofre impactos negativos e ocorre a perda imensurável da fauna aquática na região. A perda dessas espécies e o recrutamento de ovos e larvas da fauna aquática acarretam interferências na produção pesqueira do extremo sul do Brasil⁶².

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

- O material dragado (lodo) pode estar contaminado, contendo petróleo, metais pesados etc.

⁵⁹ FADDA, Eliane Areas. São Paulo: Ed. Síntese, 2012. *Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil*, p. 2.

⁶⁰ KITZMANN, Dione; ASMUS, Milton. *Gestão costeira no Brasil: estado atual e perspectivas*. Montevideo, Uruguay: In: Encuentro Regional. Cooperación En El Espacio Costero, 59, Anales. Montevideo: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2005. p.1049.

⁶¹ CALLIARI, Lauro. et al. *Perigos e riscos associados a processos costeiros no Litoral sul do Brasil (RS): uma síntese*. Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology, vol. 14, n. 1, 2010. p. 265.

⁶² VON, IHERING. Die Lagoa Dos Patos. Deutsche Geografische blätter, vol.10. 2005. s/p.

- Necessita-se grandes áreas para dispor este material, resultando em custos com aquisição de áreas e a recuperação das mesmas.
- No caso de se efetuar a disposição no mar, altera-se a configuração submarina, a flora e a fauna aquáticas⁶³.

Ademais, o deslocamento do material dragado apresenta-se complexo e para a maioria das autoridades portuárias é considerado supérfluo. Quando há possibilidade de ser utilizado de forma benéfica é realizado com técnicas equivocadas. Os laboratórios habilitados para fazer as análises das substâncias que compõem o material dragado são insuficientes. Além disso, as dragas (equipamento utilizado na remoção do material dragado), na maioria dos casos, são ultrapassadas e acarretam impactos negativos ao meio ambiente. A composição do material dragado constitui-se, principalmente, por partículas minerais, como, argila, silte, areia fina e grossa, material orgânico como pedras, metais, vidros, etc.⁶⁴

De acordo com a Convenção de Londres de 1972 e o Decreto nº 6.511 de 17 de Julho de 2008 que “promulga as emendas aos Anexos da Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha Causada pelo Alijamento no Mar de Resíduos e Outras Matérias” e a Resolução do CONAMA nº 454 de 1 de novembro de 2012, a qual “estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional”, expõem que os resíduos das dragagens, também, são compostos por materiais orgânicos como, os óleos, substâncias radioativas, petróleo, além dos resíduos com elevadas quantidades de metais pesados, como o cádmio e o arsênio, os quais provocam danos ambientais e a saúde humana.⁶⁵

A situação toma especial relevância e preocupação quanto à escolha do local de despejo do material dragado, na maior parte dos casos, o local é inapropriado frente à realidade local, fato que gera impactos nos ecossistemas da região e para as atividades socioeconômicas, como a pesca e o turismo. Através de estudos científicos verifica-se a extinção das espécies marinhas e a presença da lama fluída na região em que são realizadas as dragagens. Os resíduos e sedimentos decorrentes das dragagens no Porto do Rio Grande adentram a zona litorânea e impossibilitam a população de desfrutar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O despejo inadequado do material dragado pode ser

⁶³ BRASIL., MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Manual De Impactos Ambientais: Orientações Básicas sobre Aspectos Ambientais de Atividades Produtivas*. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/manual_bnb.pdf. Acesso em: 20 de jun. 2015. p. 259.

⁶⁴ CASTRO, Silvia Machado de. & ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: Uma Revisão*. Revista Sociedade e natureza. vol .24. nº 3, 2012, Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/17200/pdf>. p. 520.

⁶⁵ CASTRO, Silvia Machado de. & ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: Uma Revisão*. Revista Sociedade e natureza. vol .24. nº 3, 2012, Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/17200/pdf>. p. 524.

realizado em determinado local e a contaminação ambiental pode atingir outras áreas distantes⁶⁶.

Ademais, é considerado provável acidentes com os cabos e dutos submarinos, pois se houver qualquer tipo de vazamento, pode ocorrer à deposição de sedimentos dragados contaminados, que instauram impactos ambientais negativos ao meio ambiente.

Os impactos ambientais provenientes das dragagens e o despejo do material dragado não são observados de forma congruente por parte dos atores envolvidos na fiscalização e gestão das condições ambientais. Alterações no meio ambiente estuarino da Lagoa dos Patos e na praia do Cassino, no município do Rio Grande/RS, estão ligados as dragagens de manutenção dos canais e de aprofundamento, que elevam a deposição dos sedimentos e desencadeiam a necessidade de novas dragagens, mais volumosas, que requerem estratégias de ações que permitam coadunar desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente⁶⁷.

O despejo indevido do material dragado acarreta impactos negativos no meio ambiente. A acumulação de lama-fluída na Costa litorânea, particularmente ao Sul da desembocadura da Laguna dos Patos, obteve um aumento considerável nos últimos anos e gerou a invasão desse material por, aproximadamente, 13 km de extensão na praia do Cassino. Há registros de lama-fluída na praia desde 1954, neste período associava-se a ocorrência de lama na zona costeira devido às tempestades “geradas pela passagem de frentes frias e ciclones extratropicais, provenientes do quadrante Sul, que remobilizam o material lamítico depositado na ante-praia lançando-o sobre a zona de arrebentação e o prisma arenoso praial”⁶⁸.

A concentração de lama-fluída na extensão da Praia do Cassino despertou curiosidade dos pesquisadores e da população local, dado que, tal deposição na praia acarreta odores, altera a qualidade da água, atinge a fauna aquática e as aves marinhas, prejudica o turismo e o desenvolvimento socioeconômico da região. A presença da lama-fluída em direção à praia do Cassino é crescente desde 1998, com espessuras de 1,20 m e 1,65m de lama na zona costeira. Constata-se que, a deposição de lama na costa litorânea é um padrão anormal e transitório, nunca havia sido detectado anteriormente. Outros impactos ambientais significativos, decorrente das atividades de dragagem, dizem respeito à proliferação da

⁶⁶ SOARES, Carlos. *Dragagens: Limitações Técnicas e Ambientais Inerentes à Atividade*. Paraná: Ed. Cem UFPR, 2009. s/pg.

⁶⁷ CALLIARI, Lauro; et al. *Geomorfologia e dinâmica sedimentar*. In: *O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações*. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010. p. 39.

⁶⁸ CALLIARI, Lauro; et al. *Lama na praia do cassino: influência das dragagens : estudo de caso a grande deposição de 1998*. Rio Grande: FURG, 2015 .s/p. Disponível online em: <http://www.praia.log.furg.br/Publicacoes/2010/2010d.pdf>. Acesso em: 21 de Jun. 2015. s/p.

macrofauna bentônica, estudos constatam que a espécie *Heleobia australis* (caramujo), que anteriormente não existia na região, passou a aparecer em grande número, pois se desenvolve em locais onde existe lama depositada, tal fato acarreta desequilíbrio ecológico. As utilizações de dragas antigas removem grande parte das espécies que habitam o fundo do estuário e algumas chegaram à extinção, essas espécies desempenham importante papel para a preservação do ecossistema marinho.⁶⁹

As atividades de dragagem, cada vez mais volumosas, são apontadas como a principal causa da invasão e depósito de lama na praia, os jornais de âmbito local e regional, bem como a mídia nacional, citaram alguns dos impactos negativos no município do Rio Grande/RS decorrentes das obras de dragagem. De acordo com o jornal local, no dia 15 de Março de 2014: “estudo aponta que a dragagem é responsável pela deposição de lama na praia do Cassino”.

O professor Lauro Calliari, do Núcleo de Oceanografia Geológica da Furg, encaminhou ao Ministério Público, há algumas semanas, um parecer solicitado pela promotoria sobre um documento que trata da deposição de lama na praia do Cassino. Este parecer indica a influência da dragagem no processo de deposição recorrente da lama bem como apresenta uma evidência importante já detectada anteriormente, de que a lama depositada em abril e maio deste ano foi causada pelas dragagens recentes. "A lama depositou-se em decorrência de sedimentos lançados dentro do estuário (no caso, a dragagem do canal Miguel da Cunha) como também pelo processo associado às dragagens maiores realizadas posteriormente e lançadas no oceano"⁷⁰.

O jornal regional Zero Hora, trouxe a reportagem do dia 14/02/2008 com o título: “fenômeno faz lama invadir a praia do cassino”. O site de notícias G1, alertou quanto aos fenômenos decorrentes das dragagens no estuário da seguinte forma: “Dermatologista alerta sobre doenças de pele em areias contaminadas, infecções e fungos são frequentes”.

Nas reportagens supracitadas, pela visibilidade dos acontecimentos ao redor, pelos estudos científicos e demais evidências, mostram-se óbvios os impactos ambientais negativos na zona costeira da cidade do Rio Grande/RS devido, principalmente, pela influência direta das atividades de dragagem portuária. Notável que os impactos negativos nos ecossistemas interferem diretamente sob a saúde humana, o turismo, a pesca e demais atividades que dependem da qualidade ambiental da região. Nesse sentido, é necessária a atuação do Poder Público em prol da efetivação das normas constitucionais de proteção ambiental.

⁶⁹ CALLIARI, Lauro; et al. *Lama na praia do cassino: influência das dragagens : estudo de caso a grande deposição de 1998*. Rio Grande: FURG, 2015. Disponível on line em: <http://www.praia.log.furg.br/Publicacoes/2010/2010d.pdf>. Acesso em: 21 de Jun. 2015. s/p

⁷⁰ Reportagem completa em: <http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?e=3&n=60265>. Acesso em: 25 de fev.2015.

A Resolução do CONAMA nº 454/12⁷¹ estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos necessários para a realização do despejo do material dragado, bem como estabelece a obrigatoriedade do procedimento de licenciamento ambiental e monitoramento ambiental para realização do empreendimento. Desta forma, considera o disposto na Lei 9966/2000⁷², que dispõe sobre o alijamento em águas de jurisdição nacional (Convenção de Londres, 1972, promulgada pelo Decreto nº 87.566, de 16/09/82).

Apesar da sujeição ao procedimento de licenciamento ambiental, ainda são encontrados inúmeros entraves de ordem técnica, institucional e legal, para adequar as demandas ambientais portuárias. O sistema legal brasileiro apresenta uma série de situações que mostra a ineficácia do instituto de licenciamento ambiental, ora por sua lentidão, ora pela utilização inadequada do mesmo, apesar das inúmeras normas e técnicas existentes para integrar desenvolvimento econômico, não apenas sob o olhar de crescimento da economia, mas, na condição de sustentabilidade do meio ambiente⁷³.

A efetivação do procedimento de licenciamento ambiental, para as atividades de dragagem e das licenças ambientais, dependerá do Estudo de Impactos Ambientais e Relatório de impactos ao Meio Ambiente (EIA-RIMA), considerado o mais importante e um dos fatores mais preocupantes na efetivação do instituto, pois os estudos e projetos ficam a cargo da equipe multidisciplinar do empreendedor e, inúmeras vezes, acabam por influenciar a favor do contratante. Ademais, consideram-se duvidosas às incertezas e impactos ambientais, a linguagem de difícil compreensão deixa a população afastada de seu entendimento⁷⁴.

Os problemas são encontrados a partir do Estudo e Relatório dos Impactos Ambientais (EIA-RIMA) e estendem-se até a concessão das licenças. As avaliações dos projetos, para execução dos empreendimentos, não são individuais e causam a ausência de

⁷¹ A Resolução do CONAMA nº 454/12 Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional. Considerando que a atividade de dragagem se sujeita ao licenciamento ambiental, nos termos da Resolução Conama nº 237, de 12 de dezembro de 1997, e, quando couber, da Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986; Considerando a Resolução Conama nº 421, de 03 de fevereiro de 2010, resolve: Art. 1º Esta Resolução estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional e a sua disposição final, aplicando-se para fins de implantação, aprofundamento, manutenção ou ampliação de canais hidroviários, da infraestrutura aquaviária dos portos, terminais e outras instalações portuárias, públicos e privados, civis e militares, bem como às dragagens para outros fins.

⁷² Lei nº 9.966, de 28 de Abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

⁷³ GUSMÃO, Maria Luíza Almeida. *Monitoramento Ambiental das Dragagens*. Brasília: Ed. ANTAQ, 2009. p.25.

⁷⁴ SOARES, Carlos. *Dragagens: Limitações Técnicas e Ambientais Inerentes à Atividade*. Paraná: Ed. Cem UFPR, 2009. p.17.

informações sobre a capacidade de suporte do meio ambiente e a avaliação dos efeitos negativos. Existe um déficit quanto à fiscalização dos aspectos técnicos.⁷⁵

As atividades de dragagem apresentam-se de forma complexa e burocrática, talvez por englobar uma série de fases para sua realização, além de requerer a interdependência de inúmeras matérias, como Biologia, Direito, Ecologia, Engenharia, entre outras. Observa-se, a falta de importância do legislador quanto à matéria, consoante os problemas instaurados pela degradação ambiental por meio das sociedades capitalistas e por mostrar-se com índole constitucional. Os atores envolvidos, indispensavelmente, devem utilizar maneiras simples, agilidade e transparência técnica no processo para instaurar as atividades de dragagem portuária⁷⁶.

Conciliar as atividades de dragagem e preservação do meio ambiente torna-se tarefa de difícil solução, pois o desenvolvimento das atividades econômicas predomina perante a proteção ambiental, que apesar da importância permanece em segundo plano. A Constituição Federal, no artigo 225, confere ao Poder Público e a coletividade o dever de sua defesa e preservação. Assim, compete exclusivamente aos Municípios, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal, promover o planejamento e a gestão adequada do meio ambiente, orientados pelos artigos 225 e 182⁷⁷. A norma constitucional dotou os Municípios de autonomia como entes federativos e assegurou constitucionalmente suas fontes de receitas e competências tributárias, jurídicas e políticas⁷⁸. Restou, neste contexto, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como a competência comum e suplementar destes entes federados, para juntamente com a União, o Estado e o Distrito Federal promover políticas e planos que regulamentam o desenvolvimento econômico a fim de promover, igualmente, a proteção ambiental.

A criação do Plano Diretor municipal regulamenta atividades industriais e organiza as cidades em setores com o escopo de assegurar a qualidade de vida saudável a seus habitantes. Ainda dispõe de um rol de instrumentos urbanísticos que o Município irá dispor para ordenar o desenvolvimento das políticas urbanas e concretizar o desenvolvimento sustentável, que traz em seu bojo a ideia de eficácia econômica, eficácia social e ambiental,

⁷⁵BRASIL, ANTAQ. *Agência Nacional de Transportes Aquaviários*. Disponível em: http://www.antaq.gov.br/portal/MeioAmbiente_Convencoes_Internacionais.asp. Acesso em: 21 de Jun/2015.s/p.

⁷⁶ KITZMANN, Dione. ASMUS, Milton. *Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades*. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.6, p. 1037.

⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 58.

⁷⁸ JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 99.

“que significa melhoria da qualidade de vida das populações atuais sem comprometer as possibilidades das próximas gerações (...)”⁷⁹.

No que concerne às atividades de dragagens no Porto do Rio Grande/RS, indispensável à efetivação das Políticas Públicas que unificam proteção ambiental e desenvolvimento econômico. Apesar das normas vigentes e da atual gestão ambiental portuária, não se vislumbra ações concretas e efetivas quanto à preservação dos ecossistemas costeiro e marinho⁸⁰. No município de Rio Grande/RS, programas sobre a regulamentação e a fiscalização das atividades portuárias e da manutenção do meio ambiente, estão fixados no Plano Diretor através da Lei nº 6.538, de 20 de Agosto de 2008⁸¹. Porém, a gestão dos instrumentos das políticas públicas municipais destinadas à efetivação da sustentabilidade no sistema portuário do Rio Grande/RS, se apresenta como um desafio complexo. As políticas públicas são cada vez mais utilizadas pela coletividade e aperfeiçoadas multidisciplinarmente pelos agentes envolvidos, para garantir a utilização racional e sustentável dos ecossistemas, porém são encontrados inúmeros obstáculos para a devida manutenção do meio ambiente.

Outrossim, ocorre a inexistência de fiscalização adequada para a efetividade das políticas públicas ambientais portuárias, principalmente as reguladoras das atividades de dragagem portuária. A displicência dos atores e órgãos envolvidos ocasiona a falta de efetividade do plano diretor municipal. Na realidade, planejam-se apenas os grandes empreendimentos e ignoram-se os aspectos sociais e ambientais, que são alicerces do desenvolvimento sustentável portuário. A consequência da falta de compromisso com a efetivação das políticas públicas gera a degradação dos ecossistemas, com auxílio das atividades potencialmente poluidoras do Porto do Rio Grande/RS.

Portanto, na busca pela efetivação da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, a reavaliação dos procedimentos para realizar as dragagens são essenciais e devem ocorrer de forma eficaz e eficiente. Os impactos decorrentes das atividades de dragagem precisam passar por reavaliação, para de que não se deixe de olhar para as metas constitucionalmente traçadas e demais normas de proteção ao meio ambiente.

As atividades de dragagem portuária tornam-se palco de conflitos devido à insegurança gerada pela escassez de normas claras que definam a fiscalização, as

⁷⁹MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 2. Ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004. p. 19.

⁸⁰KITZZMAN, Dione. *Todos os dias são do meio ambiente. In: Ambiente Portuário*, p.15.

⁸¹A lei nº 6.585, de 20 de agosto de 2008. Dispõe sobre o plano diretor participativo do município do rio grande e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal. Disponível em: http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/secretaria_servico/plano_diretor/Leis_do_Plano_Diretor/Lei_6.585_Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 23 de Agosto de 2015.

competências para licenciar e punir, além da falta de um processo de avaliação ambiental que integre conjuntamente as exigências de infraestrutura e melhores condições para abrandar os impactos socioeconômicos e ambientais. Tais conflitos, muitas vezes, são desencadeados pela busca incessante pelo desenvolvimento econômico, a sociedade contemporânea coloca em risco à qualidade do planeta. Na busca por novas tendências e tecnologias esquece a finitude dos bens ambientais.

No próximo capítulo, serão tratadas as questões que versam sobre a necessidade do exercício do poder estatal perante a gestão das demandas ambientais no sistema dos portos, bem como será exaltado o simbolismo normativo e a crise ambiental instaurada na sociedade contemporânea.

3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA.

O dever-poder estatal, na preservação do meio ambiente, se dá através da atuação administrativa que deve cumprir suas atividades e observar os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente, principalmente, ao tratar do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, para a implementação das atividades portuárias. O Estado por engajar-se numa produção incansável de normas e leis, acaba por esquecer seu principal escopo: uma proteção eficiente do meio ambiente (3.1). Devido aos desajustes e limitações do sistema político, intimamente conectado ao Direito, que a tutela ambiental simbólica desponta em primeiro plano. As normas apresentam-se politicamente corretas e bem intencionadas, mas desprovidas de efeitos práticos, desviam-se de seus objetivos de tornar real e efetiva a proteção do meio ambiente. Os interesses de uma pequena parcela da sociedade, que detém o poder, sobressaem frente à proteção ambiental. (3.2). O Estado, por sua vez, deve apresentar soluções pragmáticas e condizentes com a realidade de cada local, pois ainda não atingiu a meta de proteger a natureza de forma adequada, ora pelo assoberbamento de funções no âmbito dos três poderes, ora pela preponderância dos interesses da minoria que visa, primeiramente, os benefícios econômicos. Nesse sentido, uma série de crises ambientais, econômicas e políticas são percebidas, ao redor do mundo, em virtude da falta de consciência para a utilização dos recursos da natureza, os quais são finitos e podem sucumbir (3.3).

3.1. O poder-dever do Estado na gestão ambiental portuária

Um maior compromisso, no âmbito político e jurídico, com a preservação do meio ambiente é indispensável, devido ao nível de degradação apresentado no contexto atual. O poder-dever estatal deve estar vinculado na busca da defesa ambiental e da efetivação dos princípios constitucionais ambientais. Essa incumbência está atrelada aos novos modelos de sociedade, pois o Estado democrático de Direito parece malograr diante de suas propostas e não atinge o cumprimento de suas funções institucionais. O mercado livre converteu-se na realidade central e desviou-se do controle do Estado e da sociedade, “a política foi esvaziada ou subjugada aos interesses econômicos e a ética foi enviada ao exílio”⁸². O poder-dever do

⁸² BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade o que é – o que não é*. Rio de Janeiro: 2º Ed. Vozes, 2013. p. 18.

Estado, portanto, deve não apenas apresentar participação ativa na economia, mas carece intervir sobre esta, com intuito de equilibrar meio ambiente e desenvolvimento econômico.

O Estado e suas funções passam por processos evolutivos contínuos e dialéticos, ao reconhecer e agregar novas dimensões político-jurídicas no seu horizonte constitutivo. No transcorrer do processo civilizatório muitas foram às faces e etapas tomadas pelo Estado. O reconhecimento pelo Estado dos direitos civis e sociais decorreu de longas, e inúmeras vezes, violentas reivindicações populares. Interesses de uma maioria oprimida e fruto de mutações resultantes do processo de industrialização, provocado pela evolução do Estado Neoliberal para o Estado Democrático de Direito.

O desempenho do Estado diverge muito segundo o momento e o aspecto sócio-cultural de cada sociedade. Compreender o Estado requer o entendimento dos elementos capazes de definir seu funcionamento e sua função. Considerado um fenômeno político, uma instituição elaborada através de um contrato social criado pela cultura humana e que possui objetivos que não podem ser enleados com os objetivos daqueles que operam no governo e tem interesses próprios, os quais se assemelham ou não, com a função social do aparelho estatal. Responsável pelo bem comum da sociedade, pela justiça e pela ordem, a administração dos interesses do Estado é realizada pelo governo e ocorre em todos os níveis da estrutura estatal, ou seja, nas esferas federal, estadual e municipal. A função do governo é de executar as leis e políticas públicas do Estado, através dos poderes Judiciário e Executivo, quando necessário empreender reformas através do poder Legislativo ⁸³.

Habermas afirma que, essa clássica divisão de poderes acontece porquanto existe uma diferenciação das funções do Estado. O legislativo fica incumbido a fundamentar e votar programas gerais, a justiça resolve os problemas de ação e apóia-se na base legal, a administração fica responsável pela elaboração de leis que necessitam de efetivação e “ao decidir autoritariamente no caso particular o que é direito e o que não é, a justiça elabora o direito vigente sob o ponto de vista normativo da estabilização de expectativas de comportamento” ⁸⁴.

Canotilho compartilha que, a Constituição Federal brasileira apresenta um complexo paradigma de repartição de competências quanto à preservação do meio ambiente. Essa situação acarreta problemas relacionados à aplicação e concretização das normas ambientais.

⁸³ DIAS, Reinaldo. & MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e processos*. São Paulo: Ed. Atlas, 2012. p. 4 e 5.

⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade. Vol. I*. Trad. Fábio Bueno Seibenechler, 1997, p. 232.

Há dificuldades de se determinar como os Estados federados devem, efetivamente, legislar no domínio da proteção ambiental⁸⁵.

No Brasil, o “Estado brasileiro é o que determina a constituição brasileira, tanto na sua composição, como funcionamento e finalidade, em conjunto com a aplicação fática que se dá a estas prescrições”⁸⁶. Porém, o Estado e a sociedade civil não estão dissociados na efetivação das normas constitucionais brasileiras, principalmente, quando da criação do capítulo sobre o meio ambiente, que impõe ao Poder Público e a coletividade assegurar a base natural da vida, ou seja, o meio ambiente⁸⁷. Existe o reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um objetivo e tarefa do Estado, quanto de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade. Nesse sentido, implica em um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico.

O Estado por ser uma construção humana, possui seus atos esculpido pela prática em sociedade e, no que diz respeito, à extensa legislação ambiental, principalmente as propostas moldadas no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, necessitam de um determinado compromisso do Poder Público (administração pública) diante da preservação do meio ambiente. O alicerce do desenvolvimento das relações produtivas está na natureza, e esta deve ser compreendida como parte integrante das relações humanas e econômicas, conforme o exposto na Carta Magna de 1988, em que, reciprocamente, o artigo 225 e o artigo 170 devem estar em plena harmonia⁸⁸.

Pela análise dos artigos 170 e 225 da Carta Magna de 1988, quando se referem aos direitos fundamentais, ambos evidenciam a garantia do princípio da dignidade humana, perante o qual, dois direitos fundamentais, o do desenvolvimento econômico e da livre iniciativa e o do meio ambiente ecologicamente equilibrado devem coexistir⁸⁹. Portanto, a concretização do art. 225, isto é, a efetivação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a garantia de uma sadia qualidade de vida, depende da maneira como a sociedade desenvolve sua economia, ou seja, da forma como “dispõe da apreensão e transformação de seus recursos”⁹⁰. Assim, de acordo com o artigo 5º, XXIII, 170, III e IV, e parágrafo único, 182, parágrafo 2º, e 186, II, da lei constitucional está previsto o dever do

⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.p.396.

⁸⁶ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 190 e ss.

⁸⁷ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 197.

⁸⁸ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.118 e ss.

⁸⁹ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 237.

⁹⁰ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 238.

Poder Público de impor condições ao exercício do direito de propriedade e do direito ao livre empreendimento, para que a função social da propriedade e da empresa seja considerada.

O meio ambiente deve ser protegido de forma intergeracional e duradoura, no entanto, as questões ambientais são verdadeiramente intrincadas e de difícil solução, na medida em que se colocam em jogo os sistemas políticos e legislativos dos Estados que, necessariamente, devem se ajustar as novas demandas protetivas. Vive-se uma inquietação social, pois o Estado parece não conceber as metas impostas pelo texto constitucional, no que se refere à defesa dos princípios ambientais insculpidos no art. 225.

Na promessa de cumprir a proteção ambiental insculpida na norma constitucional, o Estado utiliza-se da criação de políticas públicas ambientais, as quais podem ser conceituadas sob diferentes aspectos. Porém, sempre se busca identificar os pontos convergentes e podem ser definidas como toda ação sobrevinda do Estado, através das instâncias do governo, para resolver as problemáticas e estabilizar a sociedade por meio da ação da autoridade. Ressalta Bucci, que as políticas públicas, “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁹¹. As políticas públicas buscam a concretização de determinados objetivos e regras, em termos finalistas possuem um componente prático em suas idéias.

Toda política ambiental deve equilibrar e compatibilizar as necessidades de industrialização e desenvolvimento econômico, com as de proteção e melhora do meio ambiente⁹². Trata-se, na verdade, de optar por um desenvolvimento econômico qualitativo, único, capaz de propiciar uma real elevação da qualidade de vida e bem-estar social. As Políticas públicas ambientais e a economia devem objetivar e criar regras de fiscalização e de proteção ao meio ambiente. O propósito é resolver os problemas decorrentes do modo de produção da modernidade, que há muito desempenham suas atividades às custas dos bens ambientais, de forma exagerada e insustentável. Parece ser ignorado o conhecimento a cerca da finitude dos recursos da natureza.

As políticas públicas criadas para coadunar desenvolvimento econômico e proteção ambiental, para as atividades e operações do Porto do Rio Grande, ocorrem através de todas as esferas do Poder Público, integram-se as questões sociais e são orientadas por ideias de

⁹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva 2002. p. 241.

⁹² PRADO, Luiz Regis. *A tutela constitucional do ambiente no Brasil*. Revista dos Tribunais. São Paulo. V. 675, ano 81, p 82, janeiro 1992.

justiça social e democracia⁹³. Porém, para que sejam efetivas e condizentes com a realidade no sistema dos Portos, são necessárias revisões, reformulações e a reestruturação dos instrumentos de planejamento no âmbito da gestão portuária, uma vez que, devem atender aos novos paradigmas ambientais. As políticas públicas portuárias devem ser transversais, dinâmicas e inter-relacionadas com os vários fenômenos que compõem a realidade da região: o social, o ambiental, o econômico, o cultural e o político. As políticas ambientais, destinadas a garantir a gestão ambiental portuária no Porto do Rio Grande, devem ser consideradas instrumentos potencialmente capazes de integrar a dimensão ambiental no âmbito do desenvolvimento sustentável.

Todavia, para realizar uma gestão ambiental portuária que integre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente, deve haver um compromisso maior por parte da administração pública, principalmente no âmbito municipal, visto que ali se tem uma melhor visualização e controle das dificuldades e potencialidades do local.

O controle e a fiscalização das atividades portuárias, bem como a manutenção das devidas condições ambientais, para corrigir as distorções de crescimento e possíveis efeitos negativos sobre o meio ambiente, torna-se indispensável. Medidas como, serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população local, a ordenação e o controle do uso do solo, são algumas das diretrizes que instrumentam e podem permitir a operacionalização sustentável no Porto do Rio Grande⁹⁴. Assim, pode se falar que esta é uma tarefa política, pois “envolve uma capacidade renovada do exercício do poder, no intuito de formular e cumprir uma agenda ambiental integrada segura e intertemporalmente confiável”⁹⁵.

De acordo com o CONAMA, através da resolução nº 306/2002⁹⁶ de 5 de Julho de 2002, a definição de gestão ambiental é exposta como: “condução, direção e controle do uso dos recursos naturais, dos riscos ambientais e das emissões para o meio ambiente, por intermédio da implementação do sistema de gestão ambiental”. A Agência nacional de transportes hidroviários (ANTAQ), explica que a adequada gestão ambiental portuária ocorre mediante o aprimoramento ininterrupto das conformidades ambientais previstas em lei e dos

⁹³ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 134-135.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 59.

⁹⁵ KITZMANN, Dione. ASMUS, Milton. *Gestão ambiental portuária: desafios e possibilidades*. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.6, p. 1036.

⁹⁶ Resolução CONAMA nº 306/2002 "Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais". - Data da legislação: 05/07/2002 - Publicação DOU nº 138, de 19/07/2002, págs. 75-76. Correlações: · Artigo 4º e Anexo II alterados pela Resolução CONAMA nº 381/06. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 10 de Dez de 2015.

demais dispositivos de regulação ambiental. “A gestão ambiental deve ser uma ferramenta eficiente e efetiva de combate aos impactos ambientais, tornando a Administração Portuária responsável nesse campo”⁹⁷.

A gestão ambiental portuária é um composto de práticas, programas administrativos e operacionais que visam à proteção ambiental e a qualidade de vida de trabalhadores e da comunidade, entretanto, apesar de sua importância significativa e abrangência, além de ser um diferencial competitivo em inúmeros setores da economia, é visível a pouca aplicação no sistema portuário. No Brasil, é fácil constatar que áreas de propensão à preservação das condições naturais são perdidas pelas atividades humanas, que degradam o meio ambiente. Ademais, tais atividades não suprem o empobrecimento, o desemprego, a criminalidade, entre outras problemáticas sociais e econômicas.

Apesar dos processos de reforma da legislação ambiental portuária, como a nova Lei de modernização dos Portos (Lei nº 12.815), não se consideram contempladas, de forma clara e objetiva, as urgências ambientais. Na maioria dos casos, as demandas ambientais portuárias são restritas ao setor jurídico através do Ministério Público. As políticas e programas são inconsistentes e descontinuadas. Estratégias proativas que se antecipam frente os riscos e danos ambientais são fundamentais para controlar as atividades e operações do complexo sistema portuário⁹⁸.

O Porto do Rio Grande apesar de possuir comprometimento com o meio ambiente e sua gestão ser realizada em parceria com o Conselho de Gestão Ambiental Portuária (CGAPRG), “que discute o impacto ambiental das atividades portuárias no ambiente, forma de prevenção de acidentes e de cooperação e ajuda mútua”⁹⁹, ainda apresenta fragilidades para manter o compromisso com o meio ambiente. Dentre as atividades desempenhadas no Porto, que acarretam riscos e impactos nos ecossistemas, as dragagens são apontadas como as mais preocupantes e potencialmente poluidoras. Conforme estudos e dados recentes, sob o enfoque multidisciplinar, os descartes inadequados do material dragado em localidades de águas rasas no estuário e no oceano são considerados a principal fonte da deposição de lama-flúida na praia do Cassino no Município do Rio Grande/RS. Tal feito ocasiona uma série de

⁹⁷ ANTAQ. Disponível em: http://www.antaq.gov.br/porta/MeioAmbiente_GestaoAmbiental.asp. Acesso em: 10 de Dez de 2015.

⁹⁸ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP–Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1043 e ss.

⁹⁹ BRASIL, Porto do Rio Grande porto do Rio Grande. *Responsabilidade ambiental*. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/responsabilidade_ambiental.php. Acesso em: 10 de Dez. de 2015.

transformações nos ecossistemas da região, também afeta o turismo, o lazer, a pesca e demais atividades econômicas que dispõem da localidade¹⁰⁰.

O Plano Nacional de Dragagem, as normas reguladoras e o inserido nos principais marcos internacionais e a competência da autoridade portuária em manter a realização das atividades de dragagem, com respeito ao meio ambiente, ainda considera-se insuficiente, pois a legislação vigente não apresenta ações estratégicas e práticas, apenas apresenta conceitos gerais sobre a gestão ambiental portuária¹⁰¹.

Ademais, são encontradas fragilidades na gestão ambiental, de ordem institucional e operacional. Destacam-se entre as principais problemáticas da gestão ambiental no Porto do Rio Grande, as burocráticas, especialmente as que estão relacionadas com os relatórios, planos e programas, que comprometem a agilidade nas tomadas de decisão. A gestão ambiental portuária é realizada com base nos procedimentos de licenciamento ambiental, no entanto, em alguns casos, ocorrem utilizações inadequadas ou subutilização de algumas condicionantes das licenças ambientais, como acontece com os Programas de Monitoramento Ambiental, onde os relatórios não aportam informações que contribuem com ajustes e adaptações para uma gestão integrada¹⁰².

O Estado regula e fiscaliza as demandas ambientais portuárias utilizando instrumentos e atos administrativos instaurados para a gestão ambiental portuária. O instrumento mais importante é o licenciamento ambiental, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, há necessidade de mudança nos procedimentos administrativos licitatórios, visto que, aparecem como um setor problemático em termos de eficiência, devido à demora e dificuldades encontradas quanto à competência nos seus procedimentos. A burocracia enraizada no sistema e na cultura brasileira são os alicerces para o rompimento da eficácia na gestão ambiental portuária e no procedimento de licenciamento ambiental, principalmente, quando se trata da utilização desse instrumento para as atividades de dragagem portuária, devido aos inúmeros atores sociais envolvidos em sua prática e o despreparo dos órgãos competentes acabam por arriscar a credibilidade do procedimento.

O procedimento de licenciamento ambiental, para as atividades de dragagem no Porto do Rio Grande, fica caracterizado pelo excesso burocrático na medida em que depende

¹⁰⁰ CALLIARI, Lauro; et al. *Lama na praia do cassino: influência das dragagens : estudo de caso 'a grande deposição de 1998'*. Rio Grande: FURG, 2015. s/p.

¹⁰¹ LOURENÇO, Andréia & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: fragilidades, desafios e potencialidades no porto do Rio Grande, RS, Brasil*. Revista de Gestão Costeira Integrada vol. 15, 2015. p. 229.

do cumprimento de várias leis, instruções normativas e portarias, as quais determinam o cumprimento de inúmeras etapas, depende de diversas licenças, passa por estudos, realiza vistorias vinculada a emissão de relatórios e pareceres por múltiplos órgãos competentes, além de depender da discricionariedade da administração pública.

A burocracia e a lentidão no cumprimento do procedimento de licenciamento ambiental, para as demandas portuárias, são consideradas uma das maiores problemáticas da gestão ambiental. Um dos princípios de suma importância para a atuação da administração pública, da eficácia e da efetividade dos serviços públicos em prol do meio ambiente, encontra-se o princípio da eficiência. Inserido na Constituição Federal de 1988, através da Emenda nº 19, de 4 de Junho de 1998. No artigo 37 caput fica exposto que: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”¹⁰³.

Inúmeros autores afirmam a existência do princípio da eficiência antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, tal afirmação foi extraída do art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que expõe:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – (...);

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

O conceito do princípio da eficiência não é algo estático, cristalizado ou definido a partir de uma atuação monológica da burocracia. A eficiência deve ocorrer em um processo aberto e dialético e não de forma impositiva a partir de uma técnica neutra. O Brasil, por atravessar grandes reformas em sua estrutura econômica, social e ambiental, passou a refletir essas mudanças em vários segmentos da sociedade, seja de ordem pública ou privada. A resposta às mudanças exige maior rapidez, qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Inserido na Constituição brasileira, como forma de modificar o modelo administrativo burocrático da Administração Pública, o princípio da eficiência tem como objeto, o dever imposto ao agente público de executar suas tarefas da maneira mais célere e eficaz, para atender ao que espera a sociedade. No entanto, os processos geralmente são

¹⁰³ BRASIL, *Emenda Constitucional nº19 de 4 de Julho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 03 de agosto de 2015.

longos, burocráticos e cheios de exigências legais, que se não cumpridas anulam o procedimento e exigem que novos procedimentos sejam iniciados¹⁰⁴. A Lei Federal brasileira apresenta um complexo paradigma de repartição de competências, há dificuldades de se determinar como os Estados federados devem, efetivamente, legislar no domínio da proteção ambiental. Situação que agrava os problemas quanto à aplicação e concretização da preservação do meio ambiente¹⁰⁵.

O Porto do Rio Grande, historicamente, desempenhou um importante papel na evolução da região em que está situado, tanto nas trocas culturais, quanto econômicas, nas conquistas de territórios, na circulação de pessoas e mercadorias. Atualmente, possui extrema importância nas relações de comércio internacional. Sua estrutura está diretamente relacionada com as estruturas industriais e forma um complexo portuário industrial, que facilita o escoamento da produção e a importação de matérias-primas. No contexto do setor produtivo, o Porto funciona como um grande complexo logístico nas redes de transporte e passa a influenciar a cidade como estimulador do desenvolvimento econômico¹⁰⁶.

No entanto, as atividades portuárias são causadoras de incontáveis conflitos ambientais. Apesar de passar por uma série de processos evolutivos, na busca por um porto sustentável, notável que a gestão ambiental portuária ainda é fragmentada, distante do ideal apontado nos termos globais. A legislação vigente através de todos os graus do Poder Público apresenta uma série de instrumentos que visam à gestão ambiental integrada nos portos, porém, tais instrumentos são pouco utilizados e não apresentam eficiência quanto à qualidade ambiental.

É indispensável uma mudança paradigmática na preservação do meio ambiente nas zonas portuárias, as ações de gestão ambiental não devem ser incorporadas no âmbito da microescala (gestão dos problemas locais), mas devem ser gerenciadas no âmbito da macroescala, ou seja, na esfera da gestão costeira, pois as ações previstas em lei são na maioria dos casos desarticuladas e reativas, resultado adquirido pela visão de poucos que detém o poder e consideram a gestão ambiental como um fator que ameaça a competição empresarial¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Ver em: <http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>, p.1.

¹⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes & LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ªEd. São Paulo: Saraiva, 2011. p.396.

¹⁰⁶ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP-Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1043.

¹⁰⁷ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP-Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1041.

Ao considerar a questão do fracasso na gestão ambiental portuária, torna-se indispensável uma vinculação não só estatal na defesa do meio ambiente, mas também, a participação ativa do cidadão. Essa incumbência está atrelada a um novo modelo de Estado, pois os modelos de Estado democrático e neoliberal parecem falhar diante de suas propostas e não atingem o cumprimento de suas funções institucionais no que diz respeito à proteção ambiental, seja pelo assoberbamento de funções no âmbito dos três poderes, ou seja, pela ausência da efetivação das normas constitucionais.

O estado, com a finalidade de cumprir seu poder-dever, acaba por engajar-se numa produção incansável de normas e esquece, muitas vezes, do seu principal escopo: uma proteção eficiente do meio ambiente. Paradoxalmente, o agir desenfreado do Estado acaba por configurar-se numa nítida demonstração da incapacidade de ação com efeitos hipertroficamente simbólicos da legislação em detrimento de sua eficácia instrumental normativa. As conexões entre a Administração Pública e a Gestão ambiental portuária podem oferecer elementos para a construção de um espaço compartilhado, no qual o projeto democrático seja realmente levado a sério. Nesse sentido, o próximo passo será tratar sobre o simbolismo normativo nas demandas ambientais portuárias.

3.2. O simbolismo normativo das demandas ambientais portuárias.

O marco jurídico que regula as demandas ambientais nos portos, principalmente as de atividades de dragagem no Porto do Rio Grande, variam entre as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, a legislação constitucional e a adoção de políticas públicas advindas de todas as esferas do Poder Público. Todavia, o cumprimento desse marco jurídico e regulatório ainda é obscuro, por falta de conscientização ambiental, carência de condições de infraestrutura, ausência de tecnologias mais suaves e “ecoamigáveis”, falta de pessoal capacitado no setor portuário e nos órgãos públicos intervenientes¹⁰⁸.

As atividades de dragagem no Porto do Rio Grande tornaram-se palco de conflitos, devido à insegurança quanto à falta de normas claras que definam sua fiscalização, as competências para licenciar e punir, além da falta de um processo de avaliação ambiental que integre conjuntamente as exigências de infraestrutura e melhores condições para abrandar os riscos socioeconômicos e ambientais.

A falta de efetividade das normas de proteção ambiental portuárias pode ocorrer devido à existência de uma grande quantidade de leis, em confluência concentrada entre sistemas jurídicos e políticos, os quais constituem uma atividade legiferante, em que a legislação simbólica aparece como uma produção de textos em que a alusão expõe uma realidade normativo-jurídica, mas que sua aplicação manifesta-se com finalidade política de caráter não especificamente normativo-jurídico¹⁰⁹.

Harald Kindermann, criador do termo legislação simbólica, explica o que significa como, toda legislação que convive com os problemas em que os efeitos da hipertrofia simbólica da legislação (político ideológica), ultrapassam a eficácia instrumental normativa (jurídico normativa), ou seja, a legislação simbólica consiste na produção de textos em que a referencia é normativa jurídica, mas atende, primariamente, os interesses políticos de cunho não normativo jurídico.¹¹⁰

A função simbólica está ligada à falta de concretização normativo-jurídica de seu texto perante a realidade social discrepante. A norma é invocada pelos governantes como um

¹⁰⁸ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP–Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p.1045.

¹⁰⁹ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3ª edição – São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 29 e ss.

¹¹⁰ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3ª edição – São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 54.

álibi para transferir a culpa para a sociedade e eximir-se de suas responsabilidades de assegurar proteção e justiça social. No momento em que se amplia extremamente a falta de concretização da normativa, ativa-se o grau de desconfiança no Estado. As dificuldades em encontrar uma solução pragmática para as demandas ambientais portuárias acabam por promover uma série de discussões vagas. Nesse contexto, quanto à intranquilidade apresentada na metodologia jurídica atual, discorre José Joaquim Gomes Canotilho que:

Como todos sabem, fuzzy significa em inglês “coisas vagas”, “indistintas”, indeterminadas. Por vezes, o estilo “fuzzysta” aponta para o estilo do indivíduo. Ligeiramente embriagado. Ao nosso ver, paira sobre a dogmática e sobre a teoria jurídica dos direitos econômicos, sociais e culturais a carga metodológica da “vagueza”, “indeterminação” e “impressionismo” que a teoria da ciência vem apelidando, em termos caricaturais, sob a designação de “fuzzysmo” ou metodologia “fuzzy”. Em abono da verdade, este peso retórico é hoje comum a quase todas as ciências sociais. Em toda a sua radicalidade, a censura do “fuzzysmo”, lançada aos juristas, significa basicamente que eles não sabem o que estão a falar, quando abordam os complexos problemas dos direitos econômicos, sociais e culturais¹¹¹.

Nessa senda, as leis ambientais portuárias devem constituir formas insuperáveis para alcançar os fins desejados pelo legislador, relevantemente, a mudança social, que implica em um modelo funcional ilusório. Observa-se que há um número excedido de leis que existem apenas para codificar juridicamente e a complexidade dos sistemas jurídicos é muito acentuada e torna paradoxal o aumento de encargos do Estado, que por sua vez, não alcança uma conexão com a capacidade do direito de corrigir as condutas sociais¹¹².

O simbolismo agregado ao discurso jurídico acrescenta no texto normativo determinadas ideologias, as quais acompanham seu conteúdo e moldam suas normas, assim, o simbolismo, diante do discurso jurídico, possui a função de ressaltar a força que o direito carrega e acentua a ideia de uma dicotomia independente entre conceito e norma.

No que diz respeito ao papel do direito, perante as relações econômicas e ambientais, notável que existem discussões sobre a posição que ele assume como organizador da sociedade frente à situação sem precedentes originada pelo desenvolvimento industrial. Através do direito ambiental e do direito econômico são abordados os meios das atividades industriais, ou seja, a soberania do homem sobre a natureza, bem como a finalidade das atividades humanas. Nessa esteira, contempla-se o direito como um abalizador das conseqüências advindas da interferência humana no meio ambiente, que por seus aspectos

111 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Metodologia Fuzzy e Camaleões normativos na problemática atual dos direitos econômicos, sociais e culturais”, in: *Estudos Sobre Direitos Fundamentais*. Editora Coimbra, 2008. P.99

112 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3ª edição – São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 29.

imprevisíveis, deve-se introduzir ao ordenamento jurídico um caráter dinâmico, capaz de regulamentar as mudanças frenéticas que ocorrem na sociedade do homem industrial¹¹³.

O Direito deve sua positividade ao poder político, que o impõe e aplica; inversamente, tal poder só é tal, quando juridicamente organizado. No Estado de Direito Democrático o poder se estrutura juridicamente em formas diferenciadas. A normativa social é pressionada externamente por um poder administrativo não domesticado juridicamente e pelo impulso da produtividade econômica. As normas de proteção ambiental não deveriam ser apenas leis de uma ordem jurídica formal, nem tão pouco, a representação do poder político como forma de evitar um governo de homens. Devem representar o campo de conexão, não apenas entre o jurídico e o político, mas entre o Estado e a complexa sociedade nacional para a qual o Estado necessita redescobrir suas funções.¹¹⁴

Habermas salienta que, o sistema político determinado pelo Estado de Direito possui como principal função especializar-se na produção de decisões que abarcam a coletividade e formam um sistema parcial que envolve outros sistemas parciais. Por outro lado, torna-se responsável pelos problemas que atingem a sociedade como um todo, devido ao nexos que possui com o direito¹¹⁵. O sistema político por estar constituído de acordo com o Direito sofre limitações que podem colocar em risco a legitimidade de suas decisões. O fracasso da competência reguladora do sistema político ocorre na medida em que os programas jurídicos não geram efeitos. Nessa senda, o fracasso também ocorre quando suas decisões, apesar de ser efetivas, distanciam-se do direito legítimo e incitam um déficit na integração social¹¹⁶.

Nesse contexto, Habermas, refere-se ao sistema político, da seguinte forma:

Enquanto sistema de ação funcionalmente especificado, ele é limitado por outros sistemas de funções que obedecem à sua própria lógica, fechando-se, pois, a intervenções diretas. Por este lado, o sistema político choca-se contra as barreiras da eficiência do poder administrativo (inclusive das formas de organização do Direito e dos meios fiscais). De outro lado, a política como sistema de ação regulado pelo Estado de Direito, se liga à esfera pública ficando na dependência das fontes de poder comunicativo que se apoia no mundo da vida. Aqui o sistema político não está submetido às limitações externas de um ambiente social, pois, ele experimenta sua dependência em relação a condições possibilitadoras internas. Pois, as condições que tornam possível a produção de direito legítimo não se encontram a disposição da política (HABERMAS, 1997, p.120).¹¹⁷

¹¹³ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 196.

¹¹⁴ LUCHI, Pedro José. *Direito e Democracia, para Habermas existirem três dimensões fundamentais do Direito: coerção de liberdade, estabilização social e controle econômico e administrativo*. In: Dossiê Habermas, 80 Anos. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p. 58.

¹¹⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 131.

¹¹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 118.

¹¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.120.

A insegurança quanto à efetividade e eficácia das normas de proteção ambiental portuária torna-se crescente na medida em que se colocam em jogo os sistemas políticos e legislativos dos Estados que, necessariamente, devem se ajustar as novas demandas ambientais no sistema dos Portos. A proteção ao meio ambiente tem sido apenas um rótulo, que sempre busca uma posição jurídica de retaguarda.

As normas de proteção ambiental portuária se tornam aos poucos um simbolismo do poder estatal¹¹⁸. Na tutela constitucional ambiental o simbolismo, também, desponta em primeiro plano, pois foi criado a partir da adesão da Constituição sob a influência direta da declaração de Estocolmo, a qual se apresenta politicamente correta e bem intencionada, mas desprovida de efeitos práticos acaba por afastar-se da adequada proteção ambiental.

Para as demandas ambientais portuárias, afirma-se a existência de legislação simbólica, pois, apesar de a legislação traçar metas e estratégias para a gestão ambiental, ainda são experimentadas situações de riscos e impactos ecológicos na zona costeira e marinha do município do Rio Grande/RS, devido, principalmente, as atividades de dragagem portuária no estuário da Lagoa dos Patos. Depreende-se, que as leis ambientais que versam sobre a manutenção e fiscalização das atividades desenvolvidas pelo Porto do Rio Grande, constituem formas insuperáveis para se alcançar os fins desejados pelo legislador, porém, observa-se que há um grande número de leis que existem apenas para codificar juridicamente e a complexidade dos sistemas jurídicos é muito acentuada, diante do paradoxal aumento de encargos do Estado.

O simbolismo na produção de leis apresenta-se como um gerenciador dos interesses dos agentes políticos e não pela sua significativa importância de preservar os bens ambientais. Jürgen Habermas argumenta que:

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

¹¹⁸ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3ª edição – São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 39.

da teoria do direito, as ordens jurídicas modernas extraem sua legitimação da ideia de autodeterminação¹¹⁹.

Com a adoção da Constituição Federal de 1988 as comissões legislativas obtiveram a oportunidade de competência legislativa plena, ou seja, possuem a capacidade de, em alguns casos, legislar sem a posterior apreciação do Plenário. Somente em caso de recurso subscrito por no mínimo 10% (dez por cento) do total dos componentes da Casa e provido por decisão do Plenário. O papel das Comissões, órgãos técnicos co-participes e agentes do legislativo responsáveis por analisar as proposições na esfera de seus peculiares campos temáticos e áreas de atuação, foi fortalecido e ampliado. Nesse ínterim, a legislação simbólica encontra-se impregnada no predomínio e na hipertrofia do sistema jurídico e começa na função simbólica da atividade legislativa, quando da criação de normas ambientais, em prejuízo da função jurídico-instrumental.

A disposição das leis ambientais portuárias é influenciada por essa elite, considerada uma pequena parcela da população que não busca os interesses dos demais membros da sociedade, assim, cabe ao Estado suprir essa carência. Porém, o Estado aparece como um instrumento de mera reação às problemáticas ambientais, pois não mantém contato com a população que sofre as conseqüências da degradação do meio ambiente. Ao tentar aplicar políticas ambientais tende a cometer erros quanto à legitimação e a regulação¹²⁰. Dessa forma, notável perceber a preponderância dos interesses de poucos, que estão no poder, frente à proteção da natureza.

O simbolismo normativo, relacionado às demandas ambientais no Porto do Rio Grande, ocorre uma vez que, a legislação vigente ainda não é capaz de alcançar os objetivos que justificam sua existência, além de não compatibilizar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente. Deixa-se exposto, que na compreensão e na linguagem política das indústrias e do governo, o desenvolvimento, na prática, é semelhante ao crescimento material e a natureza fica em segundo plano perante os interesses econômicos.

No que concerne à nova Lei de Modernização dos Portos, o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, além dos demais instrumentos da gestão ambiental para o exercício das atividades de dragagem e demais operações portuárias, há de se constatar que, quanto à efetividade, precisam de interpretações ampliadas e condizentes com a realidade. O

¹¹⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 50.

¹²⁰ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 9 e ss.

direito deve ser tratado como um sistema aberto, para abalizar o objetivo da norma constitucional insculpida no art. 225 da Constituição Federal.

Aponta-se a necessidade de uma atuação pró-ativa direcionada a proteção ambiental, a ser desempenhada pelo sistema político e, conseqüentemente, pela administração pública. Essa atuação do Poder Público deve implicar na mitigação da preponderância dos interesses econômicos perante a proteção ambiental, devem-se buscar maneiras menos danosas ao meio ambiente, quando se tratam das atividades desenvolvidas no Porto do Rio Grande, mais especificamente, quanto às atividades de dragagem, que geram múltiplos conflitos ambientais na região. Os agentes políticos, por sua vez, atentos a essa velha reivindicação promovem um recrudescimento das normas de controle ambiental, o que muitas vezes o fazem na forma de criação de “camaleões normativos”¹²¹ e envolvem questões fora da alçada da tutela estatal, sob o pretenso argumento de garantir a salubridade do meio ambiente.

Manter o equilíbrio ecológico e viver em um ambiente sadio é imprescindível, devido às proporções elevadas de riscos e impactos ambientais da atualidade. Os conflitos ambientais devem ser tratados como *res maximi momenti*, ou seja, de máxima importância para o país. O direito ao meio ambiente sadio e a qualidade de vida estão relacionados ao princípio constitucional da dignidade humana, consagrado no seu art. 1º, inciso III. Em sua dimensão ecológica, a dignidade da pessoa humana, é princípio primordial e fonte de legitimação do sistema jurídico como um todo.

Para Immanuel Kant, o fundamento da dignidade humana repousa na autonomia do ser humano e a condição de ser racional deve ser entendida como “faculdade de se determinar a si mesmo a agir em conformidade com a representação de certas leis”, capacidade esta encontrada apenas nos seres racionais. Neste contexto, se destaca o imperativo categórico da ética kantiana, como critério norteador dos seres racionais: “Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal”, ou, dito de outra forma, “Age como se a máxima da tua acção se devesse tornar, pela tua vontade, em *lei universal da natureza*”.¹²²

Interessante notar que, a partir do critério racionalidade, o autor refere-se aos seres irracionais como coisas às quais confere um valor relativo em meios, enquanto, por outro lado, refere-se aos seres racionais como pessoas, impregnadas de dignidade, notadamente “porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmos, quer dizer como algo que não

¹²¹ Expressão utilizada por J.J. Gomes Canotilho citando o conhecido constitucionalista alemão J. Isensee.

¹²² KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 1986, p. 68.

pode ser empregado como simples meio e que, por conseguinte, limita nessa medida todo arbítrio (e é um objeto de respeito)”¹²³.

O princípio da dignidade humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente. A vida e a saúde humana (ou como refere o caput do artigo 225 da Constituição Federal, ao conjugar tais valores, *a sadia qualidade de vida*) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos pela constituição federal para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde exista qualidade ambiental do patrimônio histórico e cultural que se contempla e todas as demais manifestações da dimensão ambiental¹²⁴.

Nesse contexto, colocam-se as questões que circundam a segurança do meio ambiente como primordiais. O ente estatal deve assumir e resguardar a sociedade contra as ameaças e formas de violação da sua dignidade e de seus direitos fundamentais. Na sociedade atual, em que o ser humano mantém uma relação conturbada com a natureza, passa-se por crises advindas do atual desenvolvimento econômico. Notável o esgotamento e a escassez de inúmeros bens ambientais. Será possível garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, no momento em que incidir o eficaz empenho de todos e a atuação positiva do Poder Público.

A previsão constitucional encontra-se espelhada na visão antropocêntrica do homem em relação à natureza, este é o centro das preocupações. A degradação do meio ambiente cresce na medida em que a produção econômica da sociedade atua na exploração demasiada dos bens ambientais, em busca de novas tecnologias e produtos inovadores, sobrepõem-se as questões econômicas frente à proteção da natureza. Desta forma, percebe-se a existência de riscos e ameaças gerados pelos níveis elevados de exploração dos bens ambientais, sem a premissa de preocupação com a degradação do meio ambiente. Configura-se um esgotamento dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial experimentados. A mera elaboração de normas jurídicas se mostra incapaz de alcançar os objetivos traçados pelos novos paradigmas que acompanham a produção capitalista. Indispensável um *despertar* para uma nova forma de pensar frente aos complexos problemas ecológicos na busca de uma sociedade mais harmoniosa.¹²⁵

¹²³ KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 1986, p. 68.

¹²⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.61.

¹²⁵ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental. As dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Ed. Livraria do Advogado, 2011. p. 40 e SS.

Para Enrique Leff, o olhar mecanicista da razão cartesiana transmutou-se no “princípio constitutivo de uma teoria econômica que predomina sobre os paradigmas organicistas dos processos de vida,” fundamentado em uma idéia falsa de desenvolvimento da civilização moderna, a “racionalidade econômica banuiu a natureza da esfera de produção”, e acabou por gerar processos de degradação e destruição da natureza¹²⁶.

A devastação do meio ambiente e o notório risco para o bem-estar individual e coletivo do comportamento destrutivo, proveniente do modo de desenvolvimento capitalista, não encontra movimentos capazes de romper a sobreposição dos interesses econômicos aos ambientais. Nesse sentido, importante, no tópico a seguir, verificar o atual desenvolvimento econômico e o modo de produção industrial que explora em demasia os recursos da natureza, tal acontecimento pode ser responsável pela crise ambiental na sociedade contemporânea.

¹²⁶ LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Tradução de Lucia Mathilde e Endlich Orth. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004, p. 17.

3.3. O desenvolvimento econômico e a crise ambiental na sociedade contemporânea

A intensificação das demandas econômicas, nas últimas décadas, é considerada a principal causa da destruição dos ecossistemas em todo o Planeta Terra. O desenvolvimento econômico, experimentado nos últimos séculos, especificamente o sobrevivendo da Revolução Industrial, ampliou a exploração dos bens ambientais. O atual desenvolvimento econômico é responsável por uma gama de acontecimentos “que não se pode levar a termo de comparação com qualquer outra situação da história do homem”¹²⁷. O ser humano nunca utilizou a seu serviço uma quantidade tão grande de matéria e energia. A sociedade nunca foi tão dependente, em termos históricos, da utilização dos bens ambientais para sua manutenção.

Uma progressiva preocupação com as questões e problemáticas que abordam a preservação do meio ambiente desponta em todo o mundo. “Há um mal-estar cultural generalizado com a sensação de que imponderáveis catástrofes poderão acontecer a qualquer momento”¹²⁸. O modo de produção atual, industrialista e consumista conseguiu transformar a economia no maior articulador e construtor das cidades, e, nesse contexto, passou-se a agredir o equilíbrio vital do planeta terra através da dominação e exploração ilimitada de seus recursos. Existe a necessidade de acautelar de forma mais profunda a natureza e seus ecossistemas para sobrevivência de todas as espécies.

O crescimento econômico espontâneo apresenta como resultado a crescente exploração dos bens naturais. Há necessidade e o dever de prevenir e precaver os possíveis impactos, riscos e danos ao meio ambiente, pois os bens ambientais são limitados e não renováveis. É preciso preocupar-se com a proteção ao meio ambiente para que seja possível aproveitar de maneira adequada os bens ambientais, ou seja, moderadamente sem prejuízos a natureza.¹²⁹

Conforme aponta Foladori, o desenvolvimento econômico capitalista da sociedade moderna, por estar lado a lado com a destruição da natureza, produz transformações nos ecossistemas e na própria vida humana. “Substituiu o antigo trabalho servil e de produtores independentes pelo trabalho assalariado, com o surgimento de um novo modo de vida de aglomerações, sobreexploração, enfermidades profissionais e novas epidemias”. A sociedade

¹²⁷ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.196.

¹²⁸ BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade o que é – o que não é*. Rio de Janeiro: 2º Ed. Vozes, 2013. p. 17.

¹²⁹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. P.97

moderna fica marcada por ser a primeira a construir uma população excedente a produção, ao recriar antigas formas de exploração do trabalho, “como a escravidão negra capitalista no sul dos Estados Unidos”. O efeito duplo da industrialização capitalista, o qual esgota os bens ambientais do planeta e ao mesmo tempo a qualidade de vida humana, poucas vezes, foi contemplado em sua “interconexão mais profunda, como fruto de um mesmo processo e idênticas causas”. Prevalecem, ainda, os interesses econômicos e sociais frente à proteção ambiental, tal acontecimento é condutor dos movimentos conservacionistas e românticos de proteção ao meio ambiente.¹³⁰

Existe a necessidade de proteger a natureza de maneira mais profunda, assim novos matizes na política econômica são expostos. Na verdade, o grande desafio das políticas econômicas é equilibrar desenvolvimento e proteção ambiental. Toda política econômica deve optar por um desenvolvimento das atividades humanas e seus instrumentos tecnológicos conforme as regulamentações ambientais, para efetivar a preservação dos bens ambientais e a qualidade de vida em um ambiente equilibrado.¹³¹

As atividades econômicas devem ser desempenhadas com o adequado uso dos bens ambientais, pois tais atividades dependem do uso da base natural da vida. A criação de políticas que visam o desenvolvimento econômico sustentável está intimamente ligada à manutenção da natureza, a proteção do fator capital, ou seja, da ordem econômica fundada na livre iniciativa, bem como da manutenção do fator trabalho, conhecido como ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano. A união desses três fatores pode garantir o exposto na ordem econômica constitucional, no seu artigo 170 *caput*, que dita à necessidade de assegurar a existência digna, e equilibrar crescimento da economia com a devida proteção ambiental¹³².

O meio ambiente e a economia encontram-se em divergência, porém, importante ressaltar que, a economia não causa malefícios, os meios de produção que são potencializados por ela é que utilizam os bens ambientais de forma ilimitada. Ademais, o sistema capitalista, que rege a economia da sociedade moderna, é entendido como uma forma dominadora dos meios de produção, pois incentiva os meios de produção privados e que objetivam, preferencialmente, o lucro¹³³. O esgotamento das condições ambientais cresce na medida em

¹³⁰ FOLADORI, Guilherme. *Limites do Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p. 110.

¹³¹ DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.238.

¹³² DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.240.

¹³³ GIRON, Mateus. ET AL. Direito, economia, capitalismo, consumo e meio ambiental, relações. In: *Direito economia e meio ambiente: olhares de diversos pesquisadores/org*. Adir Ublado Rech, Alindo Butzke, Maria Carolina Gullo.Caxias do sul/RS. Ed. EDUCS, 2012. p.37.

que a produção econômica atua na exploração dos bens ambientais, em busca de novas tecnologias e crescimento da economia.

Para Foladori, as relações sociais capitalistas são as responsáveis pela degradação do meio ambiente, ao partir da “concorrência que é a expressão por excelência da produção capitalista, vemos sua manifestação no interior de cada ramo da produção, entre ramos, sobre a terra e sobre a força do trabalho”. Nesse processo, cada um dos âmbitos de presença da concorrência elabora leis tendenciais que resultam na degradação dos bens ambientais¹³⁴.

A aceleração das produções e o crescimento do mercado, em busca de novos empreendimentos, geram o fascínio civilizatório pelas descobertas técnico-científicas. Apesar dos inúmeros riscos e impactos ambientais e da imensa legislação que trata sobre a execução dos empreendimentos, existem dificuldades em encontrar uma solução prática e eficaz na proteção ambiental em equilíbrio com o desenvolvimento econômico. É preciso que ocorra o uso dos recursos da natureza de forma racional e sustentável. A sociedade e o Estado necessitam um melhor desempenho quando se trata de conscientização ecológica e da possibilidade do esgotamento dos bens da natureza.

Segundo Leff, é preciso que ocorra uma transformação paradigmática na sociedade, onde os seres humanos passem a recuperar a sua conexão com o meio natural e despertar para a construção de uma sociedade ecológica. A respeito do tema, o autor explana que:

La construcción de tal sociedad ecológica no podría ser, pues, el simple desenvolvimiento de una teleología histórica guiada por los designios de la naturaleza o de un sujeto trascendental de la historia. La construcción de una racionalidad ambiental habrá de ser el resultado de una praxis social que implica una desconstrucción de la metafísica naturalista que subyace a la teoría social y a la comprensión del mundo, es decir una estrategia y una política del conocimiento. En la dialéctica de la historia, el capitalismo rompe con la unidad entre sociedad y naturaleza; la sociedad se separa de su organicidad originaria y el modo de producción instaura la racionalización del dominio de la naturaleza.¹³⁵

A utilização dos bens ambientais, para satisfação das atividades humanas, no contexto do modo de produção capitalista, deve ser racional, ou seja, de acordo com a capacidade de regeneração do próprio ecossistema. Qualquer atividade que consuma um recurso natural até seu esgotamento é inconstitucional, todavia, não deve ser interpretado como uma maneira de impedir o desenvolvimento, apenas deve-se reconhecer o vínculo que nos liga ao meio ambiente, pois não somos capazes de discernir o que dele nos distingue.

¹³⁴ FOLADORI, Guilherme. *Limites do Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p.165.

¹³⁵LEFF, Henrique. *Racionalidade ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. Ciudad del Mexico. Ed. Siglo XXI, 2004. p. 30.

Habermas explica que, é necessário repensar os limites do desenvolvimento econômico para a construção de uma sociedade racional e consciente, quando se trata da utilização da natureza e da possibilidade de escassez de seus recursos, ressalta também, a necessidade da reconstrução normativa racional e planejada para as novas diretrizes impostas pelo modelo de produção atual, nesse ínterim, o autor expõe que:

Las limitaciones de un modelo de desarrollo reconstruible racionalmente se reflejan en la experiencia trivial de que avances cognitivos, en la medida en que no quiebren la continuidad de las tradiciones, no pueden ser implemente olvidados, y que cualquier desviación respecto de una vía de desarrollo irreversible es percibida como una regresión cuyo precio habrá que pagar. [...] Puesto que el proceso de apropiación de la naturaleza interior procede también a través de pretensiones de validez discursivas, el cambio de las estructuras normativas, lo mismo que la historia de la ciencia y de la técnica, es un proceso orientado. [...] Al igual que el conocimiento de la naturaleza, y que las tecnologías, las imágenes del mundo se desarrollan según un modelo que permite reconstruir racionalmente [...]¹³⁶

O homem ainda possui visão antropocêntrica em relação ao meio natural, pois se preocupa, primeiramente, com o seu bem-estar e em satisfazer as suas inúmeras necessidades. O avanço tecnológico industrial, cada vez mais ilimitado, acaba por disputar os bens ambientais e transforma negativamente os ecossistemas. As atitudes agressivas dos empreendimentos utilizam de maneira insustentável os recursos naturais. Os interesses são direcionados as demandas econômicas e o lucro é o principal objetivo, assim amplia-se a formação de uma crise no meio ambiente.¹³⁷ Em que pese o reconhecimento ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e a vasta legislação ambiental, percebe-se uma tensão crescente nas questões que envolvem o modo de produção da modernidade que, há séculos, se apropria dos bens ambientais de forma insustentável.

O termo crise ambiental, na sociedade contemporânea, é empregado nos mais diversos contextos e atende a diferentes percepções e teorias: há aqueles que se dirigem a crise para se referir ao esgotamento dos bens ambientais. Outros refletem, a partir do fracasso das políticas urbanas, frente o crescimento das populações nas cidades e também, há aqueles que a interpretam sob o contexto de uma crise ética.

Essencialmente, a crise ambiental configura-se sob o prisma do esgotamento dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial experimentados. Há necessidade de entender a crise ambiental sob um olhar transdisciplinar e de um enfoque mais sociológico do risco, pois o intuito é apresentar ao público que a racionalidade jurídica, no âmbito do meio ambiente, excede a visão técnica, monodisciplinar e dogmática.

¹³⁶ HABERMAS, Jürgen. *Problemas de La Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Trad. José Luís Etcheverry. Madrid: Ediciones Catédra, 1999. p. 32.

¹³⁷ MILARÉ, Édis. *Direito Do Ambiente: Doutrina, jurisprudência, glossário*. 4.Ed. rev. Atual. amp. São Paulo:Ed. Revista dos Tribunais, 2015.p.108.

Enrique Leff refere-se à crise ambiental como uma questão advinda da intensa utilização dos bens ambientais na sociedade moderna, dada pela preponderância do desenvolvimento econômico frente à proteção do meio ambiente, ainda aborda a crise ambiental como uma questão ética e a relaciona com a crise de conhecimento, nesse sentido, afirma que:

La crisis ambiental no es tan sólo la mutación de la modernidad a la posmodernidad, un cambio epistémico marcado por el postestructuralismo, el ecologismo y la desconstrucción, la emergencia de um mundo más allá de la naturaleza y de la palabra. No es un cambio cultural capaz de absorberse en la misma racionalidad ni de escaparse de la razón. La crisis ambiental inaugura una nueva relación entre lo real y lo simbólico. Más acá de la pérdida de referentes de la teoría, más allá de la identidad del *Logos* con lo real y de la significación de las palabras sobre la realidad, la entropía nos confronta con lo real, más que con una ley suprema de la materia: nos sitúa dentro del límite y la potencia de la naturaleza, en la apertura de su relación con el orden simbólico, la producción de sentidos y la creatividad del lenguaje.¹³⁸

A crise ambiental decorre da atitude humana frente à exploração dos bens ambientais sem consciência de que são finitos e podem acabar. O homem acredita que possui o poder de definir as regras da natureza, embora tenha essa vontade, deverá repensar, para não receber o ônus de ser compelido pelas catástrofes ambientais, atualmente recorrentes e visíveis em todo o planeta.

A crise ambiental obteve seu início no período pós-industrial, onde a produção em massa, o aumento do consumo e a atividade econômica se apresentam como primeira opção atuante no processo da modernização. Essa escolha levou a sociedade contemporânea a conviver com os riscos que ela mesma criou. Citando os riscos para saúde, riscos da pobreza, riscos de qualificação, os perigos das forças produtivas químicas e atômicas, entre outros, faz-se surgir ameaças sociais que podem, a qualquer momento, gerar catástrofes ambientais.¹³⁹

O sociólogo alemão Ulrich Beck, situa a crise ambiental no contexto da sociedade risco¹⁴⁰ e a caracteriza pelos riscos civilizatórios da modernidade, ou seja, os riscos invisíveis e irreversíveis que atingem a sociedade de forma global. Tais riscos, conforme o autor são

¹³⁸ LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. Ciudad del Mexico. Ed. Siglo XXI, 2004. p. 21.

¹³⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed 34 Ltda, 2010. p. 27.

¹⁴⁰ Segundo Ulrich Beck, em sua obra “A Sociedade de Risco Rumo a uma outra modernidade”, sociedade de industrial ou “de classes”, significa a sociedade clássica, ou seja, aquela anteriormente construída sobre “as ideias de soberania do Estado Nacional, automatismo do progresso, classes, princípio do desempenho, natureza, realidade, conhecimento científico”. Difere-se esta, da sociedade de risco, a qual é definida como: a que convive com as incertezas científicas da modernidade e corre riscos invisíveis de maneira globalizada. A sociedade industrial corria riscos previsíveis perante a ciência e que não atingiam a sociedade de forma global. De acordo com o autor, teve seu fim juntamente com o final do século XIX. “sociedade industrial ou “de classes” (na mais ampla vertente de Marx e Weber) gira em torno da questão de como a riqueza socialmente produzida pode ser distribuída de forma socialmente desigual e ao mesmo tempo “legítima”. Ver em: BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed 34 Ltda, 2010. p. 10 e ss.

frutos do processo de sofisticação da tecnologia e da ciência, que não consegue encontrar uma maneira adequada de controlar a degradação ambiental decorrente das atividades humanas¹⁴¹. No tocante a teoria social Ulrich Beck tornou-se um dos mais destacados, propõe um novo conceito de sociedade, reconhece o fracasso das estratégias desenvolvimentistas da sociedade moderna e constitui uma proposta para a superação da crise ambiental¹⁴². Tais avaliações foram consideradas e desenvolvidas pelo sociólogo em 1986, que passou a denominar a sociedade atual como a “sociedade de risco”, em face da insegurança social da contemporaneidade. Vieira de Andrade discorre, quanto à percepção do sociólogo, a respeito da sociedade atual, ao citar que adentramos na fase da “sociedade de riscos”:

Os sociólogos descrevem a sociedade atual, já obviamente pós-industrial, como uma “sociedade de risco” (Beck) ou uma “sociedade do desaparecimento” (Breuer), na medida em que corre “perigos ecológicos” (e perigos genéticos) ou, segundo alguns, caminha mesmo, por força do seu próprio movimento, para a destruição das condições de vida naturais e sociais (e da própria pessoa) – é dizer, na medida em que ocorre o perigo de passar, ou transita efectivamente, da autoreferência (autopoiesis) para a autodestruição”.¹⁴³

Na visão de Foladori, a crise ambiental está intimamente ligada à crise econômica, explica o autor que, o indicador da ocorrência de uma crise econômica é a queda das taxas de lucro, e este evento tornou-se crescente, desde a década de 70 e perdura até a atualidade, principalmente, em países capitalistas. A queda da taxa de lucro gera uma série de reveses no modo de produção capitalista, entre eles, o maior problema está ligado “a pilhagem de matérias-primas naturais sem preço ou com baixos preços, para baratear o capital constante. Acelera a formação de monopólios naturais, que retornem lucros extraordinários”. Ao passo que as empresas “externalizam” seus rejeitos e desperdícios e acarretam a poluição do meio ambiente. “O que hoje se considera uma crise ambiental mundial não está separada da economia capitalista”.¹⁴⁴

Para Bachelet, a crise ecológica é decorrente do modo de produção da pós-modernidade e possui um conceito entre comportamento do homem em relação à natureza e a exploração exacerbada dos bens ambientais, assim expõe que:

¹⁴¹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed 34 Ltda, 2010. p.25.

¹⁴² FERREIRA, Helene Sivini. Universidade Federal De Santa Catarina Programa de Pós-Graduação em Direito. *A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro: uma análise fundamentada na teoria da sociedade de risco*. Florianópolis, SC, 2008. 368 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. p. 96.

¹⁴³ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2001. p.61.

¹⁴⁴ FOLADORI, Guilherme. *Limites do Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p.179.

A palavra crise cobre um grande número de situações. Entre elas a ecologia, relativamente recente, mas instalada num espaço de tempo que será inteiramente notável em virtudes dos problemas que coloca ao conjunto das populações mundializadas, de alguma forma, por meio de uma referência comum e obrigatória à natureza. Na realidade, essa crise no uso da natureza é, antes do mais, uma crise no modo de vida do homem. Saqueada, devastada por uma maioria de povos pobres, consumida e esbanjada por uma minoria de Estados ricos, a Terra não para de suar os seus recursos para assegurar a sobrevivência de uma humanidade ingrata¹⁴⁵.

Ao verificar os principais conceitos de crise ambiental, sob a visão de alguns importantes doutrinadores, notável que apesar de algumas diferenças para determinar o seu significado, a concepção mais utilizada do termo submete o meio ambiente às questões econômicas, aos problemas ambientais e, por conseguinte, aos riscos e impactos ecológicos. Frente à situação de crise ambiental e a produção exacerbada de riscos ecológicos, parece ser mais acertada uma concepção de crise ambiental sob o prisma de reconhecer que os problemas ambientais vão além de pontos de vista do mercado e que investir de maneira desenfreada em tecnologias e novas tendências, para satisfazer as pretensões da humanidade, não são as opções mais acertadas diante dos inúmeros riscos e impactos que podem atingir a saúde humana e os ecossistemas em níveis irreversíveis.

No Brasil, o desempenho das atividades econômicas nas últimas décadas foi intensificado. O país apresenta uma crescente participação no comércio internacional, o objetivo é obter maiores lucros e expandir a economia. Os Portos adquiriram importância fundamental para a competitividade dos produtos nacionais no âmbito internacional. As atividades portuárias se estendem até as zonas costeiras, portanto, suas localizações devem ser consideradas, bem como suas adjacências com as rotas marítimas e rodovias, além dos vínculos que podem ser realizados com o comércio exterior.¹⁴⁶

As instalações e ampliações dos sistemas portuários contribuem com o incremento no volume de cargas e dos serviços prestados pelos Portos. Novos panoramas para economia local e regional são obtidos, a geração de empregos diretos e indiretos são favoráveis, em consequência às instalações portuárias. Porém, apesar da relevância econômica e social dos portos brasileiros, pode-se apontar que, não estão inseridos dentro de uma gestão adequada que unifique desenvolvimento da economia e proteção ambiental. Ademais, os sistemas portuários, apresentam operações e atividades complexas que colocam em risco e geram impactos aos ecossistemas das regiões onde estão situados.

¹⁴⁵ BACHELET, Michel. *Ingerência Ecológica Direito Ambiental em Questão*. Trad. Fernanda Oliveira. São Paulo: Instituto Piaget, 1995. p.18.

¹⁴⁶ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 23/11/2015. p. 93.

As atividades e operações portuárias acarretam riscos e impactos ambientais negativos que, em muitos casos, vão além dos limites das zonas portuárias e atingem ecossistemas distantes de suas instalações e degradam outras áreas. No Porto do Rio Grande, entre as atividades desempenhadas, as dragagens são consideradas altamente poluidoras da qualidade ambiental e acarretam mudanças na linha de costa, mudanças na dinâmica costeira, alterações na paisagem, supressão dos ecossistemas marinhos e costeiros, entre outros riscos e impactos considerados irreversíveis ao meio ambiente¹⁴⁷. Ressalta-se que, alguns impactos ambientais são inerentes as obras de dragagem, como processos erosivos superficiais e a alteração da qualidade das águas superficiais, dado que, estes, são considerados impactos previsíveis e temporários, no entanto, ainda existe negligência dos órgãos fiscalizadores e das autoridades portuárias na efetividade do controle e da recuperação do meio ambiente.¹⁴⁸

As atividades de dragagem são relevantes e necessárias, pois permitem o tráfego de navios maiores sem ocorrência de riscos, ao aprofundar os canais de navegação, no entanto, são atividades potencialmente poluidoras e geram impactos diretos e indiretos no meio ambiente. O despejo do material dragado é problemático, em muitos casos, as administrações portuárias possuem déficit quanto à carência de pessoal capacitado, de equipe técnica ambiental e de estruturas adequadas para o funcionamento harmônico das suas atividades.

Dentre as problemáticas ambientais instauradas no sistema dos Portos, além das advindas das dragagens, são visualizados inúmeros riscos ao patrimônio natural decorrentes das operações portuárias, questões ambientais estão concentradas nos principais setores e aspectos, na industrialização, nos transportes, no turismo, na energia, na pesca, na urbanização, nas comunidades próximas as áreas portuárias e comunidades tradicionais. Tais setores e aspectos podem produzir erosão, supressão das vegetações de mangues e restingas, poluição, contaminação das águas, conflitos nas comunidades, entre outros riscos. Considera-se apropriada uma gestão ambiental que seja eficaz quando se aborda a proteção ambiental no portuários, além da adoção de políticas públicas para enfrentar as lacunas nos setores de fiscalização, regulamentação e logística ambiental¹⁴⁹.

¹⁴⁷ LOURENÇO, Andréia & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: fragilidades, desafios e potencialidades no porto do Rio Grande, RS, Brasil*. Revista de Gestão Costeira Integrada vol. 15, 2015. p. 224.

¹⁴⁸ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 23/11/2015. p.94.

¹⁴⁹ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 23/11/2015. p. 90.

A reforma do Estado na década de 90, época em que os processos de reestruturação nos Portos foram iniciados, acabou por determinar a desestruturação da máquina pública e gerou problemas quanto à estrutura nos órgãos organizadores governamentais, que por sua vez, prejudicaram o acompanhamento e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras desenvolvidas pelo setor portuário. Denota-se que, atualmente, esses problemas devem ser enfrentados, dentre eles, a falta de técnicos em números suficientes, que ocasiona a sobrecarga de trabalho, também existe a falta de qualificação para o exercício de funções que requerem conhecimentos específicos relacionados às demandas ambientais. Existe sobreposição de competências e predomínio de enfoque parcial quanto à matéria ambiental, de desenvolvimento regional e de gerenciamento costeiro.

Os órgãos reguladores possuem dificuldades de integrar políticas públicas e prática, devido às visões controversas no funcionamento do sistema portuário, para a proteção do meio ambiente. Há falta de consistência das ações de regulação, pois variam em todos os Portos brasileiros. Há inexistência de políticas nacionais eficazes que integrem a regulação ambiental nos sistemas portuários, de forma unânime e que respeite as condições físicas de cada região, em cada local há diferentes estratégias para prevenir e reparar os riscos e impactos ambientais das localidades e adjacências em que estão instalados os Portos.¹⁵⁰

As atividades e operações portuárias, principalmente às obras de dragagem no Porto do Rio Grande/RS, apresentam uma complexa cadeia logística para sua realização, ou seja, a retirada do material submerso, o transporte desse material e o local de despejo do material dragado. Há uma gama de normas e instrumentos legais para a regulamentação dessas atividades. No entanto, ocorre a preponderância dos interesses econômicos frente à proteção ambiental na sociedade contemporânea, a qual desencadeou a formação de uma crise ambiental, devido ao modo de produção que almeja o crescimento econômico e, em contrapartida, utiliza a natureza de maneira ilimitada. As atividades de dragagem justificam-se por viabilizar o crescimento da movimentação de cargas, bem como o aumento da economia do Porto e dos seus terminais.¹⁵¹

As atividades de dragagem desencadeiam uma série de contribuições para o crescimento econômico do país e não diferente dos demais lugares do planeta, a população é quem enfrenta os danos causados, os quais esgotam a natureza e consomem os ecossistemas. No caso em tela, as regiões costeira e marinha são as mais afetadas. No momento em que

¹⁵⁰ KITZMANN, Dione & ASMUS, Milton. *Gestão Ambiental Portuária: Desafios e Possibilidades*. RAP–Revista de Administração Pública. Vol. 40. Nº 6, 2006, p. 1048.

¹⁵¹ FADDA, Eliane Areas. *Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil*. Revista Direito Aduaneira, Marítima e Portuária, nº 06, Jan-Fev/2012, Grupo IOB. p.65.

ocorreu o veto do artigo 46 da antiga Lei de Modernização dos Portos (lei nº 8.630), foi tirado da União à responsabilidade pelas atividades de dragagem. O encargo ficou sob a responsabilidade das autoridades portuárias e à provisão de recursos foi afastada devido ao desligamento da União. O afastamento dos recursos da União é considerado a principal causa pela falta de investimentos para adequar as atividades de dragagem às exigências ambientais.¹⁵²

Os desafios percebidos em relação à proteção ambiental apontam para a prática de uma gestão ambiental adequada e de políticas públicas sociais e participativas. As políticas existentes possuem carência perceptível de ações e informações relacionadas à sinergia dos diagnósticos das zonas costeira e marinha. Existe ausência de monitoramento do meio ambiente e mostra-se reduzida a criação de planos de gestão ambiental e de capacitação técnica, bem como déficit de integração dos poderes públicos.

Contudo, novas estratégias são necessárias para expandir a importância das questões ambientais dentro do setor portuário, é de suma importância incorporar preceitos sobre desenvolvimento sustentável e qualidade ambiental no processo de modernização dos portos. A seguir, abordar-se-á, a teoria do agir comunicativo e os preceitos da política deliberativa de Jurgen Habermas, com a pretensão de conquistar um porto sustentável. Através da teoria Habermasiana existe a possibilidade de reconhecer os indivíduos, de determinada comunidade, como seres responsáveis implicando-os o dever e poder de interferir, a partir de suas reivindicações e necessidades, na validação das leis e normas as quais os mesmos ficam sujeitos.

¹⁵² FADDA, Eliane Areas. *Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil*. Revista Direito Aduaneira, Marítima e Portuária, nº 06, Jan-Fev/2012, Grupo IOB.p. 68.

4. O AGIR COMUNICATIVO E A POLÍTICA DELIBERATIVA NO SISTEMA PORTUÁRIO.

Para Jürgen Habermas, autor utilizado como base teórica no presente estudo, a teoria do agir comunicativo diz respeito à interação de sujeitos capazes de se comunicar, agir e estabelecer uma relação interpessoal e que atinja o entendimento sobre determinada situação. Refere-se à negociação de definições situacionais passíveis de bom senso. Sujeitos que agem comunicativamente almejam sempre o entendimento no horizonte de um mundo da vida racionalizado (4.1). O autor cria e defende uma proposta política, que possui um senso crítico e democrático, através do princípio da teoria do discurso que trata sobre o reconhecimento de todos os indivíduos como seres responsáveis detentores do dever e do poder de interferir a partir de suas reivindicações e necessidades na validação das leis e normas às quais os mesmos ficam sujeitos. Habermas defende o modelo de política deliberativa, que consiste em uma ideia de que a normatização legítima deve proceder da deliberação pública dos cidadãos (4.2). Nesse sentido, para amenizar os riscos e impactos negativos decorrentes das dragagens no Porto do Rio Grande/RS, aponta-se para que seja defendida a relação interna entre autonomia pública e privada, a qual proporciona o entendimento e a concepção do Estado democrático de direito (4.3).

4.1. Bases conceituais sobre a teoria do agir comunicativo.

A teoria do agir comunicativo, desenvolvida por Habermas desde o início da década de 70, apóia-se em um conceito extremamente normativo de entendimento mútuo e procede com “pretensões de validade discursivamente resgatáveis e com suposições sobre o mundo baseadas na pragmática formal”, ainda vincula o entendimento dos atos de fala às condições de sua aceitabilidade racional. Para Habermas a formulação da teoria do agir comunicativo e da racionalidade constitui “o fundamento de uma teoria crítica da sociedade”, bem como abre caminho para uma percepção da moral, da democracia e do direito aportada na “teoria do discurso”.¹⁵³ O agir comunicativo conduz em si o instante do entendimento livre da

¹⁵³ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p.8.

dominação. Tudo que age comunicativamente exhibe quatro pretensões de validade, quais sejam: a inteligibilidade, a verdade, a veracidade e a correção quando se refere às normas.¹⁵⁴

As pretensões de validade só adquirem seu pleno sentido quando se consegue alcançar os princípios de organização que definam, primeiramente, a capacidade de aprendizagem, e nesse sentido, busca-se um nível de desenvolvimento de uma sociedade atenta as suas forças produtivas e aos sistemas de interpretação que garantam sua identidade, em segundo lugar, busca-se o possível incremento de uma sociedade participativa na formulação de normas legítimas e que representam os interesses de determinada comunidade¹⁵⁵.

O agir comunicativo repousa no conceito linguístico e pode unir-se a uma teoria materialista da sociedade. Baseado na abordagem pragmático-formal, o agir comunicativo, passa a desenvolver uma concepção de linguagem, que considera o entendimento mútuo encontrado no “discurso entre interlocutores que levam pretensões de validade criticáveis para seus proferimentos”. As pretensões de validade, por sua vez, diferenciam-se sobre dois aspectos: a *verdade*¹⁵⁶, reivindicada para os anunciados sobre as coisas e os eventos no mundo objetivo, por outro lado, a *correção* para os enunciados sobre a viabilidade das normativas e relações interpessoais, que pertencem a um mundo social acessível somente em atitudes performativas¹⁵⁷.

As atitudes performativas, por conseguinte, permitem uma orientação mútua por pretensões de validade em que o falante exalta-se na espera de uma tomada de posição pelo “sim”, ou pelo “não”, por parte de quem escuta. Essas pretensões de validade direcionam-se para o desafio de alcançar avaliações críticas, com objetivo de “reconhecimento intersubjetivo de que cada pretensão particular possa servir de fundamento a um consenso racionalmente motivado”. Quando ocorre o entendimento mútuo, na atitude performativa, falante e ouvinte encontram-se envolvidos em funções que “as ações comunicativas realizam para a reprodução

¹⁵⁴ ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. Um pensador da Razão pública. O período de formação o “giro linguístico” na teoria crítica da sociedade e a presença de Habermas no debate contemporâneo. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.44.

¹⁵⁵ HABERMAS, Jürgen. *Problemas de La Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Trad. José Luís Etcheverry. Madrid: Ediciones Catédra, 1999. p. 43.

¹⁵⁶ A verdade no agir comunicativo é definida como “aceitabilidade racional nas condições de uma situação ideal de fala”. Ver em: ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. Um pensador da Razão pública. O período de formação o “giro linguístico” na teoria crítica da sociedade e a presença de Habermas no debate contemporâneo. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.44.

¹⁵⁷ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista Racionalidade da ação e racionalização social 2*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p.94.

do mundo da vida comum”. Sujeitos que agem comunicativamente almejam sempre o entendimento no horizonte de um mundo vida¹⁵⁸.

O mundo da vida, por sua vez, é considerado o horizonte onde se elabora uma situação de ação. É o local apreendido onde ocorre uma ação, porém, esse local se aparta de acordo com a variação das situações. Sob outra perspectiva, o mundo da vida corresponde ao local de interpretações acumuladas ou de recursos que possibilitam a definição de uma situação de ação com base nos fins dos sujeitos, isto é, corresponde à “linguagem e ao reservatório cultural em cujo contexto os sujeitos desenvolvem a interpretação de uma situação e uma ação correlata”. Habermas discorre sobre o mundo da vida:

O mundo da vida linguisticamente estruturado e que forma, por assim dizer pelas costas dos participantes, o contexto das conversações e a fonte dos conteúdos comunicativos deve ser distinguido da *suposição formal* de um *mundo* objetivo e de um *mundo* social suposição que os interlocutores e os atores fazem ao referir-se linguisticamente a - ou de modo geral ao estabelecer relações práticas com – alguma coisa no próprio mundo. O que do ponto de vista da teoria do conhecimento foi uma vez concebido como a constituição de dois âmbitos do objeto sublimou-se agora, na pragmática formal, para se tornar uma suposição de sistemas referenciais ou “mundos” puramente formais. Eles constituem sistemas gramaticais de referência para tudo o que se pode encontrar no interior do mundo. Trata-se aqui, portanto, de uma moldura, cujo o conteúdo não é definitivo, para a referenciação, seja a objetos possíveis a respeito dos quais enunciamos fatos numa atitude objetivadora, seja a relações interpessoais e normas possíveis para as quais reivindicamos força obrigatória numa atitude performativa.¹⁵⁹

Nesse contexto, o mundo da vida e o agir comunicativo se apresentam como definições que se completam e situam-se em uma tensão incessante. O mundo da vida é o horizonte da ação comunicativa, e por outro lado, a ação comunicativa restabelece criticamente os fundamentos do mundo da vida e contribuem para sua reprodução ou atualização¹⁶⁰. O mundo da vida se estabelece sob um “pano de fundo” em que se desenvolvem as vivências e os sujeitos se inter-relacionam, isto é, as pessoas adotam atos de fala que envolve a narração de algo no mundo, ou fazer algo ao falar, e de outro modo, gerar efeitos através dos atos de fala¹⁶¹.

O pano de fundo de uma exposição comunicativa é construído por definições de situações que, ao intentar a atual necessidade de entendimento, exigem se encaixar da maneira mais coerente possível. Caso não ocorra o entendimento entre os sujeitos sobre determinada

¹⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. *Consciência e Moral e Agir comunicativo*. Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1989. p. 42.

¹⁵⁹ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 93.

¹⁶⁰ RIVEIRA, Francisco Xavier Uribe. *Agir comunicativo e Planejamento Social: Uma crítica ao enfoque estratégico*. São Paulo: Ed. Fiocruz. 1995. p.58.

¹⁶¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013. p. 34.

situação, buscar-se-á uma definição comum a partir da utilização dos meios de agir de forma orientada pelo entendimento ou negociação. Nos casos em que não se apresentam necessárias as exposições comunicativas, novas manifestações serão consideradas testes, e podem ser confirmadas, modificadas, suspensas ou simplesmente dispostas a questões. As situações não são determinadas de forma definitiva rigorosa, dado que, sempre “são envolvidas por um horizonte que se desloca junto com o tema”¹⁶².

O conceito do mundo da vida, através da teoria do agir comunicativo, rompe o modelo de uma totalidade que se alinha de partes. O mundo da vida como uma rede dividida de ações comunicativas se expande em espaços sociais e épocas históricas. As ações comunicativas alimentam-se das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, bem como dependem de indivíduos socializados. Portanto, o mundo da vida não pode ser considerado uma organização multidimensionada onde os indivíduos se filiam, nem como, uma organização onde os membros se inscrevem, ou ainda uma coletividade que se forma de membros. Os indivíduos socializados não lograriam na condição de participantes de ações comunicativas, caso não obtivessem apoio nas condições de reconhecimento mútuo “articuladas nas tradições culturais e estabilizadas em ordens legítimas e vice-versa”¹⁶³.

A ação comunicativa possui como fundamento mostrar, na dimensão da ação social concreta, que o comportamento efetivo dos cidadãos implica em uma relação interna com valores morais e políticos, que por sua vez, são possíveis devido à expansão do horizonte reflexivo oportunizado pela capacidade de se autocriticar como indivíduo e como sociedade¹⁶⁴. A respeito do tema, quanto à necessidade de expansão reflexiva sobre o próprio “eu” e sobre algo no mundo, bem como sobre as próprias ações reguladas por normativas, Habermas explica que:

A auto-relação moral-prática do ator que age comunicativamente exige uma atitude reflexiva ante suas próprias ações reguladas por normas; a auto-relação existencial exige uma atitude reflexiva ante o projeto de vida próprio, no contexto de uma biografia individual, mas entrelaçada com formas de vida coletivas dadas. Que uma pessoa seja capaz, nessas diferentes dimensões, de se distanciar de si mesma e de seus proferimentos é, de resto, uma condição necessária para a sua *liberdade*.¹⁶⁵

¹⁶² HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista Racionalidade da ação e racionalização social 2*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p. 225.

¹⁶³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade Vol. I*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.111.

¹⁶⁴ SOUZA, Jessé De. Ambivalência moral e política do mundo moderno. *In: Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.62.

¹⁶⁵ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 103.

O conceito de liberdade, o qual Habermas se refere, diz respeito à “liberdade reflexiva, no sentido de ausência de restrições cognitivas, exige a libertação da perspectiva egocêntrica própria de um participante enredado no contexto de ação – aquela liberdade que associamos à atitude teórica.” Refere-se também o autor a liberdade

A ação comunicativa indica a idéia discursiva pela qual os indivíduos são reconhecidos como responsáveis, onde devem e podem tornar-se agentes com voz participativa na validação de leis e normas, as quais estão sujeitos. A validação das normas é estabelecida por um procedimento argumentativo representativo da racionalidade dos próprios interessados. Dessa forma, se refere à ideia de que a normatização, para ser legítima, deverá provir da deliberação pública dos cidadãos.¹⁶⁶ O indivíduo que pretende participar dos processos argumentativos deverá ser um cidadão racional e autônomo.¹⁶⁷

Para Habermas, toda vez que a expressão “racional” é utilizada supõe-se uma tênue relação entre o saber e a racionalidade. Acentua ainda, que nosso saber é proposicional: “opiniões podem ser representadas explicitamente sob a forma de enunciados”. E nesse sentido, o autor assume como pressuposto essa definição de saber, e explica que a “racionalidade tem menos a ver com a posse do conhecimento do que com a maneira pela qual os sujeitos são capazes de falar e agir *adquirem e empregam o saber*”¹⁶⁸. O saber poderá ser criticado como inconfiável. Essa estreita relação, entre o saber e a racionalidade, motiva entender que a racionalidade de uma exteriorização advém da confiabilidade do saber nela contido.

O conceito de racionalidade, proposto por Habermas, é construído a partir da fundamentabilidade e da criticabilidade, ou seja, a racionalidade argumentativa ou discursiva ocorre através da fixação de um modelo fundamentacional de racionalidade. Por outro lado, considera irracional tudo o que não é completamente fundado sobre o discurso, e a argumentação deve ser o resgate discursivo de pretensões de validade. A racionalidade de certa pessoa ocorre na medida em que ela se expressa racionalmente e pode, dessa forma, prestar conta de seus proferimentos a partir de uma atitude reflexiva¹⁶⁹, no instante que uma

ética, a qual “possibilita o projeto consciente e a estabilização de uma identidade do eu.” HABERMAS, Jürgen. Verdade e Justificação: ensaios filosóficos. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 105.

¹⁶⁶ ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. Um pensador da Razão pública. O período de formação o “giro lingüístico” na teoria crítica da sociedade e a presença de Habermas no debate contemporâneo. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.48.

¹⁶⁷ BANNEL, Ralph Ings. Habermas e a educação. O desafio do pensamento habermasiano para a educação, hoje, talvez seja o de compreender a formação simultânea do indivíduo como membro de um grupo social e como cidadão de uma comunidade política maior. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p. 51.

¹⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social I*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012.p.31.

¹⁶⁹ Para Habermas a “atitude reflexiva” se cumpre através de discursos em que são tematizados pretensões práticas de validade que se tornam problematizadas, ou são realizadas pelas dúvidas institucionalizadas, assim, corrobora-se ou descartam-se os possíveis argumentos, de forma racional. Ver em: HABERMAS, Jürgen. *Problemas de La Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Trad. José Luís Etcheverry. Madrid: Ediciones Catédra, 1999.p.41.

peessoa se comunica racionalmente e orienta-se por pretensões de validade, pode-se dizer que essa pessoa não age apenas racionalmente, mas que é racional, pois pode explicar sua orientação a partir de pretensões de validade, essa capacidade está entrelaçada com as estruturas centrais do saber, da atividade orientada a fins e da comunicação.¹⁷⁰

A racionalidade do uso linguístico, destinado ao entendimento mútuo, irá depender da compreensão e aceitabilidade dos atos de fala. O falante ao expor suas pretensões pretende atingir êxitos ilocutórios.¹⁷¹ Considera-se racional não somente os atos de fala apontados como válidos, mas todos os atos de fala considerados inteligíveis, ou seja, o falante poderá assumir consoante determinadas condições, uma garantia de que as pretensões de validade tratadas podem, caso necessário, ser satisfeitas discursivamente. As pretensões de validade através, apenas, de argumentações implicitamente abordadas com um ato de fala poderão ser examinadas com base em razões.¹⁷²

A racionalidade, no entanto, é considerada uma disposição de sujeitos capazes ao diálogo e a ação, onde as asserções e comportamentos estão livres e abertos às avaliações por outrem. Uma asserção só pode ser considerada racional no momento em que preencher as condições necessárias ao entendimento dos sujeitos sobre algo no mundo. A racionalidade precisa apresentar uma pretensão de verdade, ser adequada à situação e também autêntica¹⁷³.

A definição de racionalidade legitimada na teoria do agir comunicativo está ligada, acima de tudo, com as formas de aquisição e utilização do saber por parte de sujeitos providos de notabilidade comunicativa, ainda assim, o conceito de racionalidade proposto por Habermas é amplo e geral, pois é reconstruído sob a premissa de pretensões de validade de caráter universalista, onde o critério é a criticabilidade. A racionalidade comunicativa, enfim, refere-se à negociação de definições situacionais passíveis de bom senso.¹⁷⁴

A teoria do agir comunicativo não possibilita apenas um ponto de referência para análise das colaborações ofertadas pela cultura, pela sociedade e pela personalidade, quando

170 HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 92 e ss.

¹⁷¹ Para a teoria do agir comunicativo o ato “ilocutório” é um dos componentes estruturais do agir comunicativo. Normalmente, o elemento ilocucionário assume posição por meio de uma proposição performativa principal, onde existe um sujeito, o qual é expresso através da primeira pessoa do presente, um verbo performativo em função predicativa e um pronome pessoal da segunda pessoa como objeto. Assim, esse componente pode ser subordinado, respectivamente a obrigações, preposições e cognições. Em: HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social I*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p.15.

¹⁷² HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 108.

¹⁷³ ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. *Um pensador da Razão pública. O período de formação o “giro lingüístico” na teoria crítica da sociedade e a presença de Habermas no debate contemporâneo*. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.44.

aparecem orientações para ação; o agir comunicativo permite esclarecer como a cultura, a sociedade e a personalidade se entrelaçam entre si enquanto elementos do mundo da vida estruturado simbolicamente.¹⁷⁵ Os processos da ação comunicativa possuem como uma de suas funções a construção mútua da sociedade, da personalidade e da cultura, sendo estes os elementos estruturais do mundo da vida, através das interações mediadas pela linguagem. O agir comunicativo é quem constitui reciprocamente a sociedade e o indivíduo pela interação entre sujeitos capazes de falar e agir.¹⁷⁶

Nesse diapasão, a teoria do agir comunicativo de Habermas, trata sobre o reconhecimento de todos os indivíduos como seres responsáveis e implica-os o dever e poder de interferir, a partir de suas reivindicações e necessidades, na validação das leis e normas as quais ficam sujeitos. O princípio discursivo possibilita que seja defendida a relação interna entre autonomia pública e privada, que proporciona o entendimento e a concepção do Estado democrático de direito. Na ética do discurso, a validade de uma norma está no fato de conquistar reconhecimento, o qual possa ser evidenciado pelo discurso. Uma norma em vigência é digna de reconhecimento, pois, e na medida em que é acatada fica reconhecida também como válida nas condições, aproximadamente, de ideais de justificação.¹⁷⁷ Nas palavras de Habermas:

Toda acción comunicativa implica un sobre los contenidos proposicionales de los enunciados (por lo tanto, sobre *opiniones*) y sobre las expectativas recíprocas de conducta, intersubjetivamente válidas, llenamos con nuestras preferencias (es decir, sobre las normas). Las perturbaciones sobrevenidas en el consenso acerca del sentido pragmático de la relación personal y del contenido proposicional requieren *interpretaciones*. Las dudas sobre la pretensión de verdad de opiniones deben eliminarse mediante *explicaciones* y *afirmaciones*. En cambio, cuando si pone en Duda la pretensión de verdad de la norma de acción, deben aducirse *justificaciones*. Por otra parte, si la duda atañe a la pretensión de validez em cuanto tal, se necesita una fundamentación mediante razones en un discurso.¹⁷⁸

O agir comunicativo que tem como pressuposto o entendimento lingüístico como dispositivo de coordenação de ação, “faz com que as suposições contrafactuais dos atores que orientam seu agir por pretensões de validade adquiram relevância imediata para a construção e manifestação de ordens sociais”. As ordens sociais, por sua vez, escoltam-se no modo de

¹⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista 2*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p.403.

¹⁷⁶ BANNEL, Ralph Ings. *Habermas e a educação. O desafio do pensamento habermasiano para a educação, hoje, talvez seja o de compreender a formação simultânea do indivíduo como membro de um grupo social e como cidadão de uma comunidade política maior*. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p. 50.

¹⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 53.

¹⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. *Problemas de La Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Trad. José Luís Etcheverry. Madrid: Ediciones Catédra, 1999. p. 13.

reconhecimento das pretensões de validade normativas. O significado é uma tensão entre facticidade e validade fixada na linguagem e no seu uso, que retorna no modo de integração de cidadãos socializados comunicativamente, assim, essa tensão é amenizada de modo peculiar na integração social através do direito positivo.¹⁷⁹

A legitimidade do direito positivo não decorre, mais, de um direito moral supremo, todavia, pode ser conquistada através de um processo de elaboração da opinião e da vontade, que se conjectura racional. A ocorrência desse processo democrático empresta força legitimadora à determinação do direito, “em meio ao pluralismo das cosmovisões e da sociedade - sob pontos de vista da teoria do discurso”. Por intermédio da teoria do discurso é possível explicar a legitimidade do direito, pois a teoria em questão apoia-se em processos e pressupostos da comunicação, que por sua vez, são institucionalizados juridicamente e permitem supor que os processos de construção e aplicação do direito geram resultados racionais.¹⁸⁰

Procedemos em um mundo social com base em um conjunto de normas sociais consideradas legítimas. Na teoria do agir comunicativo, salienta-se que, as ações falham quando ocorre a não aceitação das normas por outrem. Diante disso, é necessário alinhar as normas que controlam nossas ações conforme as normas prescritas normativamente, para todos em certa comunidade. Em um nível mais abrangente faz-se *mister* problematizar as normas sociais para avaliar se expressam os interesses dos membros de uma determinada comunidade e se merecem aceitação, isto é, a norma estabelecida deverá ser justificada, e nesse sentido, poderá ser estimada legítima¹⁸¹.

As normas jurídicas são consideradas legítimas quando há garantia de liberdades iguais para todos. Aponta-se que, as leis morais preenchem por si essa condição, porém, as normas jurídicas precisam ser estabelecidas pelo legislador político. Os legisladores, por sua vez, não estão habilitados para agir sob a posição de sujeitos privados que buscam seus próprios interesses. Os legisladores devem assumir a posição de sujeitos aptos ao entendimento, ou seja, sujeitos autônomos, cujas propostas possibilitam aceitabilidade por todos os participantes. Ao aceitar as normas como legítimas, os indivíduos as acolhem como se estivessem destinado-as a si mesmos. Dessa forma, o direito pode preservar sua força

¹⁷⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.35.

¹⁸⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 153.

¹⁸¹ BANNEL, Ralph Ings. Habermas e a educação. O desafio do pensamento habermasiano para a educação, hoje, talvez seja o de compreender a formação simultânea do indivíduo como membro de um grupo social e como cidadão de uma comunidade política maior. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.52.

sociointegrativa.¹⁸² Ademais, a reivindicação da legitimidade das normas jurídicas assenta-se sobre inúmeros tipos de razões. “A práxis legislativa justificadora depende de uma rede ramificada de discursos e negociações - e não apenas de discursos morais”.¹⁸³

Habermas, na construção da teoria do agir comunicativo, através da teoria do discurso, defende a relação interna entre a autonomia privada e autonomia pública e oferece uma justificativa para o Estado democrático de direito, em que os direitos humanos e a soberania popular funcionam de formas distintas, porém complementares. Ainda defende que, a justificação normativa deve residir em acordos fundados em razões publicamente acessíveis, onde os princípios políticos de diversidade de opiniões, morais, filosóficas e religiosas entre os indivíduos, devem ser apoiados mediante o critério da aceitabilidade racional.¹⁸⁴ Nesse sentido, para que ocorra a justiça social é necessário que a validação das normas seja estabelecida através de um procedimento argumentativo que represente a racionalidade de todos envolvidos.

Para Habermas a formulação da teoria do agir comunicativo e do conceito da racionalidade constitui “o fundamento de uma teoria crítica da sociedade”, bem como abre caminho para uma percepção da moral, da democracia e do direito aportada na “teoria do discurso”.¹⁸⁵ Na teoria do discurso repousa o despertar da construção de uma política deliberativa, a qual sob o enfoque da ética do discurso não depende apenas de uma cidadania instruída para agir coletivamente, mas depende da “institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal”.¹⁸⁶

O modelo de política deliberativa consiste na ideia em que a normatização legítima deverá proceder da deliberação pública dos cidadãos, nesse sentido, faz-se imprescindível discorrer, no próximo tópico, sobre a proposta habermasiana de construir um modelo de sociedade insculpido na participação ativa dos cidadãos na construção das normas jurídicas ambientais que regem suas comunidades.

¹⁸² LUCHI, Pedro José. Direito e Democracia, para Habermas existiram três dimensões fundamentais do Direito: coerção de liberdade, estabilização social e controle econômico e administrativo. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.57.

¹⁸³ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.289.

¹⁸⁴ ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. Um pensador da Razão pública. O período de formação o “giro lingüístico” na teoria crítica da sociedade e a presença de Habermas no debate contemporâneo. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.48.

¹⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004. p. 8.

¹⁸⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade. Vol. I*. Trad. Fábio Bueno Seibenechler, 1997, p.21.

4.2. A proposta de uma política deliberativa

O princípio da soberania popular dita que “todo o poder emana do povo” e, assim a construção e o poder do Estado advêm da vontade dos cidadãos. O direito subjetivo da participação, com igualdade de oportunidades na formação democrática, direciona-se para a possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos indivíduos. O princípio da soberania popular cria a articulação entre “o sistema dos direitos e a formação do Estado de direito”¹⁸⁷. Habermas, por intermédio da teoria do discurso, explica o princípio da soberania e sua aplicabilidade da seguinte forma:

Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Quando se considera essa prática como um processo destinado a resolver problemas, descobre-se que ela de a sua força legitimadora a um *processo democrático* destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas. A aceitabilidade racional dos resultados obtidos em conformidade com o processo explica-se pela institucionalização de formas de comunicação interligadas que garantem de modo ideal que todas as questões relevantes, temas e contribuições sejam tematizados e elaborados em discursos e negociações, na base das melhores informações e argumentos possíveis¹⁸⁸.

O poder de soberania popular, através da teoria do discurso, diz respeito à disposição de sujeitos aptos ao diálogo e a ação, onde ficam abertos às avaliações de suas asserções e entendimentos por outros sujeitos, para que ocorra o entendimento mútuo na validação das normas que regem a sociedade. Nesse sentido, a participação popular de forma racional pauta-se, também, na teoria do agir comunicativo a partir do momento em que ocorre o entendimento entre os indivíduos sobre determinado assunto e apresentam-se pretensões de verdade baseadas a partir de ações orientadas a um fim, ou seja, ações destinadas a resolver problemas.

A teoria discursiva não admite um sistema democrático sem que sua base já esteja sendo empregada pragmaticamente, em um espaço de liberdade onde ocorram discussões argumentativas, pois apenas nesse sentido pode ocorrer o entendimento ou o modo de se compreender a regra da maioria. Assim, surge o princípio da democracia de Habermas, o qual defende que uma parcela do consenso que concede legitimidade ao direito deve ser sucedida

¹⁸⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.145.

¹⁸⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 213.

do acordo entre todos os membros de certa comunidade. Ressalta o autor que, as realizações econômicas e administrativas não podem ser submetidas a processos de discussões onde os sujeitos exercem sua autodeterminação e, os valores ecológicos e de minorias em geral, por exemplo, devem passar por processos de discussões sociais, mas as regras e limites esperados só se tornam efetivos através da implementação no sistema do Direito¹⁸⁹.

O princípio do poder de soberania do povo e a construção da teoria do discurso foram essenciais para Habermas defender o seu modelo de política deliberativa, o qual consiste em uma ideia de que a normatização legítima deverá proceder da deliberação pública dos cidadãos. Para Habermas, as práticas democráticas poderão ser legitimadas, por meio de uma descrição empirista, sob o ponto de vista dos próprios participantes. A teoria do discurso entende os princípios do Estado de direito, tal qual uma resposta conseqüente a pergunta acerca de como institucionalizar as rigorosas condições de comunicação do procedimento democrático.¹⁹⁰

A autonomia política dos indivíduos deve proceder da auto-organização de uma sociedade que constrói suas próprias normas, por intermédio da vontade soberana do povo. Por outro lado, a autonomia privada dos membros de uma sociedade deve afigurar-se nos direitos fundamentais que asseguram o domínio anônimo das normas, e nesse procedimento, uma das ideias só pode ter validade à custa da outra.¹⁹¹

As comunicações democráticas e racionais devem ocorrer dentro e fora dos complexos parlamentares e contribuir para formar opiniões racionais sobre matérias consideradas importantes para toda sociedade, bem como se tais matérias necessitam ou não, de regulamentação.¹⁹² Nesse ínterim, Habermas expõe que:

[...] A política deliberativa, que se realiza através dos procedimentos formais da formação institucionalizada da opinião e da vontade ou apenas informalmente, nas redes da esfera pública política, mantém um nexo interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado. As comunicações políticas, filtradas deliberativamente, dependem das fontes do mundo da vida – de uma cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de associações que formam a opinião – as quais se formam e se regeneram quase

¹⁸⁹ LUCHI, Pedro José. Direito e Democracia, para Habermas existiram três dimensões fundamentais do Direito: coerção de liberdade, estabilização social e controle econômico e administrativo. In: Dossiê *Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.59.

¹⁹⁰ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.280.

¹⁹¹ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.291.

¹⁹² HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 22.

sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político.¹⁹³

O modelo de democracia deliberativa, proposto por Habermas, não opera mais com a definição em que a totalidade social deve ser centrada apenas no Estado, esse modelo não admite a totalidade em um sistema de normas que regulam, de maneira neutra, o poder e os interesses baseados no modelo de mercado, pois a teoria do discurso estima a “intersubjetividade de processos de entendimento, situada em nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas”¹⁹⁴.

A idéia de uma política deliberativa, conta com a autolegislação dos cidadãos e exige dos que estão envolvidos com o direito na qualidade de destinatários, entender-se também como autores do direito. Dessa forma, não basta entender o direito a “iguais liberdades de ação subjetivas como um direito moralmente, que necessita apenas da positivação através do legislador político”. Ao julgar moralmente, temos a chance de nos convencer da validade do direito, enquanto legisladores morais não somos, ainda, sujeitos jurídicos ou destinatários “aos quais esse direito é *conferido*”. Entretanto, apenas uma aproximação com a normatização política autônoma irá permitir aos destinatários um entendimento correto sobre a ordem jurídica, pois as normas devem ser adotadas através de discernimento¹⁹⁵ e conhecimento.¹⁹⁶

A política deliberativa decorre, principalmente, da formulação de uma teoria da democracia baseada em condições de comunicação, onde o processo político pressupõe-se habilitado para alcançar resultados racionais, propriamente por efetivar-se, em todo seu seguimento, de modo deliberativo.¹⁹⁷ As deliberações devem ser utilizadas para a ponderação e o discernimento de fins coletivos, igualmente servem para a criação e a escolha de estratégias de ação adequadas à obtenção desses fins. O horizonte das orientações axiológicas, em que estão as tarefas de escolha e de cumprimento dos fins, pode ser disposto no processo

¹⁹³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 25.

¹⁹⁴ LUCHI, Pedro José. Direito e Democracia, para Habermas existiram três dimensões fundamentais do Direito: coerção de liberdade, estabilização social e controle econômico e administrativo. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p.55.

¹⁹⁵ O discernimento na teoria habermasiana significa “uma decisão que pode ser justificada com ajuda de razões epistêmicas”. Assim, o autor aponta que “os “discernimentos” éticos devem-se a explicação à explicação daquele saber que os indivíduos comunicativamente socializados adquiriram na medida em que cresceram para dentro de sua cultura”. Em: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 1996, p.18.

¹⁹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol.I. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.157.

¹⁹⁷ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.277.

da formação racional da vontade e deve sempre observar se tais fins são abrangentes, e da mesma forma, bom para todos, a fim de alcançar justiça.¹⁹⁸

Por conseguinte, os direitos políticos procurados precisam garantir a participação nos processos de deliberação significativos para a legislação. Nessa conformidade, a liberdade comunicativa de cada indivíduo pode ser exposta e garantir a liberdade de manter posições sobre pretensões de validade criticáveis.¹⁹⁹ Habermas defende que a aceitabilidade racional de asserções deve estar apoiada sobre as razões conectadas a determinadas qualidades do processo argumentativo e, assim, o autor cita as mais importantes:

a) Ninguém que possa dar uma contribuição relevante pode ser excluído da participação; b) à todos se dará a mesma chance de dar contribuições; c) os participantes devem pensar aquilo que dizem; d) a comunicação deve ser isenta de coações internas ou externas de tal forma que os posicionamentos de “sim” e “não” ante reivindicações de validação criticáveis sejam motivados tão-somente pela força de convencimento das melhores razões.²⁰⁰

A deliberação, para ser efetiva, exige que o cidadão alcance o *status* de ser democrático dotado de competências, pois é preciso adquirir capacidade de estabelecer o Direito. A possibilidade de liberdade subjetiva de ação, capaz de ser juridicamente demandada e que garante a autonomia privada de pessoas juridicamente aptas, precisa existir, não se chega ao direito legítimo, se não houver o estabelecimento de uma política deliberativa que envolva indivíduos participativos, livres e iguais, que agem comunicativamente e de forma racional.

O direito requer comportamentos legais e necessita ser legítimo, deve ser construído e possibilitar o seu cumprimento a qualquer momento pelos destinatários, por respeito à lei, considera-se legítima a ordem jurídica que possibilita autonomia igual a todos os indivíduos. Os indivíduos só podem ser considerados autônomos quando interlocutores do direito, pois assim podem entender-se a si mesmos como autores do direito, nessa posição, são considerados livres e participantes de processos legislativos cumpridos sob a forma de comunicação, onde todos podem presumir que as regras firmadas merecem concordância

¹⁹⁸HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.202.

¹⁹⁹HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 164

²⁰⁰ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.58.

geral motivada pela razão. No prisma normativo, pode-se falar que não há Estado de Direito sem democracia.²⁰¹

Importante esclarecer que a teoria do discurso “não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito”.²⁰² Sequer situa o todo dentro do sistema de normas que inconscientemente procede ao equilíbrio do poder e de interesses escusos consoantes o modelo de funcionamento do mercado. Por outro lado, conta com a intersubjetividade avançada encontrada “em processos de entendimento mútuo”, que se realizam de maneira “institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares e na rede de comunicação” formada pela opinião pública de cunho político. ²⁰³

A base para alcançar o entendimento mútuo entre os participantes de determinada discussão encontra-se no reconhecimento intersubjetivo de uma reivindicação de validação, que pode ser criticada por parte de quem a ouve e da suposta solução discursiva de quem fala e dá garantia, a primeira vista, merecedora de credibilidade.²⁰⁴

O uso da linguagem, para alcançar o entendimento, na teoria do agir comunicativo, e dessa forma, para iniciar à construção de uma política deliberativa, defende que os indivíduos que participam dos processos de argumentação deem juntar-se em torno da pretensa validade de suas ações de fala, ou certificar dissensos, que de comum acordo, serão levados em consideração no decorrer da ação.²⁰⁵ Desse ponto de vista, a linguagem deve atender algumas funções, quais sejam: a função da “reprodução cultural ou da presentificação das tradições”, a função da “integração social ou da coordenação dos planos de diferentes atores na interação social” e por fim, a função da “socialização da interpretação cultural das necessidades”.²⁰⁶

A institucionalização de uma rede de discursos e negociações tem de se guiar, em primeira linha, conforme o objetivo de satisfazer amplamente os pressupostos pragmáticos simples de argumentos em geral, ou seja, através do acesso universal, da participação sob igualdade de direitos e igualdade de oportunidades para todas as contribuições, além da direção ao entendimento mútuo entre os participantes, bem como a incoerção estrutural. A

²⁰¹ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p.246.

²⁰² HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.280.

²⁰³ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.280.

²⁰⁴ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.346.

²⁰⁵ Direito e democracia 1.p.36.

²⁰⁶ HABERMAS, Jürgen, *Consciência e Moral e Agir comunicativo*. Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1989.p. 41.

instituição dos discursos pretende garantir, sob as restrições sociais, objetivas e temporais dos processos decisórios, a livre movimentação de sugestões, informações e razões de forma que permita “entrar em ação a força racionalmente motivadora do melhor argumento (da contribuição convincente ao tema relevante).”²⁰⁷

A principal finalidade em construir uma sociedade sob o respaldo de uma política deliberativa acontece pois, ela permite realizar ou estar em consonância com procedimentos convencionais da estrutura institucionalizada da vontade e da opinião. A política deliberativa pode, informalmente, ser materializada em redes de opinião pública, bem como manter relação interna com contextos de um “universo de vida cooperativo e racionalizado”.²⁰⁸

A criação de normas é desenvolvida pelo poder legislativo e influenciada pelas elites, as quais não levam em consideração os interesses dos demais cidadãos que são atingidos diretamente pelas normas. Na esteira da proteção do meio ambiente é notável essa realidade, resta ao Estado suprir os interesses ambientais dos demais membros da população. Todavia, o Estado tornou-se, tão só, um instrumento que não atende as necessidades de proteção ambiental, “justamente por que não houve a população que sabe a causa da degradação ambiental e que sofre suas conseqüências. Por isso, quando tenta aplicar políticas ambientais, tende a ter déficits de legitimação e regulação.”²⁰⁹

Portanto, no âmbito normativo, as ações comunicativas devem permanecer atuantes, e, os participantes do processo deliberativo podem referir-se as normas explicitamente através dos atos de fala e assumir perante elas diferentes posições. A força ilocutória própria dos atos de fala, independente dos contextos normativos, acaba por gerar conseqüências à validade normativa, bem como para sua aplicação. No momento em que ocorre o diálogo dos que agem comunicativamente, estes assumem para si mesmos a aplicação das normas, que por sua vez, tornam-se mais abstratas e específicas.²¹⁰

Nesse contexto, no trabalho em tela, são tratadas as problemáticas instauradas em torno da degradação ambiental nos ecossistemas costeiro e marinho da região do extremo sul do Brasil, ou seja, das patologias do mundo da vida na esfera ambiental, principalmente as advindas das atividades de dragagem no Porto do Rio Grande/RS. Tais atividades afetam claramente as bases orgânicas do mundo da vida e são decorrentes, na maior parte dos casos,

²⁰⁷ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.330.

²⁰⁸ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p.284.

²⁰⁹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 12.

²¹⁰ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social 1*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p.163.

das intervenções em larga escala nos equilíbrios ecológicos e da falta de fiscalização para as demandas ambientais no sistema portuário. Tal desconsideração com o meio ambiente é provedora de graves problemas para as sociedades que se desenvolvem industrialmente. Os desafios ecológicos são inicialmente abstratos e exigem soluções técnicas e econômicas. Salienta-se, a necessidade do despertar da consciência para compreender a existência de critérios e limites para abarcar as exigências que acompanham o mundo da vida.

As problemáticas ambientais devem ser tratadas de maneira, democrática e deliberadas, pois possuem grande abrangência e não podem ficar restritas aos interesses de poucos. Ao lidar com a norma ambiental, como objeto de deliberação, é possível que seu alcance abarque as realidades locais, culturais, sociais e temporais.²¹¹ Sob a ótica de um modelo de política deliberativa ambiental devem-se inserir as atividades da dragagem portuária no Porto do Rio Grande, como será proposto no capítulo que segue, pois o intuito é minimizar e prevenir os riscos e impactos desencadeados por essas atividades.

²¹¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.p.19.

4.3. Democracia deliberativa para as normas reguladoras das atividades de dragagem no Porto do Rio Grande/RS.

Nas sociedades modernas as perturbações da representação material do mundo da vida manifestam-se na forma de desequilíbrios sistêmicos permanentes, os quais motivam *patologias* no mundo da vida, isto é, passam apresentar diretamente uma série de crises. Tais crises desenvolvem-se, na maioria dos casos, na conjuntura econômica, social e ambiental, entre outros casos.²¹² A realidade da sociedade contemporânea, desenvolvida industrialmente, não aproveita o “potencial de aprendizagem disponível culturalmente e se entrega sem reservas à crescente e descontrolada complexidade”. Essa complexidade apropria-se de um poder que passa a possuir “reservas não regeneráveis”, extrapola formas de vida tradicionais e acomete a “infraestrutura comunicativa de mundos da vida amplamente racionalizados.”²¹³

As atividades e operações desempenhadas no sistema portuário do Rio Grande, desde que foram criadas no decorrer do século XIX, são geradoras de certa sobrecarga nos ecossistemas costeiro e marinho da região. Inicialmente, essas interferências nos ecossistemas eram consideradas reversíveis e não atingiam de forma intensa o meio ambiente. No decorrer dos anos, o impulso da incessante busca pela expansão econômica, assim, o ritmo acelerado da sociedade contemporânea e das indústrias passaram a exigir maior atuação do setor portuário. As atividades e operações portuárias, principalmente as de dragagens, foram intensificadas e atualmente são geradoras de uma série de intempéries ambientais que degradam e colocam em risco a integridade da zona costeira da região de forma intensa, diferente os riscos do passado.

Os problemas ambientais, advindos das atividades de dragagem no Porto do Rio Grande, se dispõem no mesmo patamar de degradação dos problemas advindos da complexidade gerada pelo nível de desenvolvimento industrial decorrente da sociedade atual, que, inegavelmente, passou a preocupar-se primeiramente com os interesses econômicos e protelou as preocupações em relação à qualidade do meio ambiente. Nesse sentido, há razões suficientes para temer o poder de destruição decorrente dos riscos derivados da complexa sociedade contemporânea, que trouxe em seu contexto os riscos considerados irreversíveis, e

²¹² HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista 2*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p. 692.

²¹³ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista 2*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p. 673.

outros ainda, “literalmente invisíveis e não apreensíveis na perspectiva de sistemas, que irrompem no mundo da vida, implodindo-o.”²¹⁴

As dragagens no Porto do Rio Grande são um exemplo de atividade causadora de riscos que ameaçam a sociedade de forma invisível e irreversível. Destaca-se que, os riscos e impactos são inerentes às atividades de dragagem, a maior preocupação diz respeito ao despejo do material dragado, que quando lançado em mar aberto afeta a qualidade água, bem como atinge inúmeras espécies marinhas devido aos rejeitos, que são compostos por materiais que apresentam níveis elevados de contaminação, como o zinco, o cobre, o petróleo e o arsênio, entre tantos outros.²¹⁵ Ainda, é visualmente perceptível à invasão do material dragado (lama) na costa litorânea, uma enorme quantidade do material alojou-se na praia do Cassino em Rio Grande/RS, fato que modificou o perfil da praia, assim o desequilíbrio ecológico instaurou-se nos ecossistemas costeiro e marinho da região, além de gerar danos, para a pesca, o turismo, a saúde humana, entre outros impactos e danos.

Os casos de deposição de material lamítico na linha de praia ao redor do mundo são poucos, e geralmente estão associados às condições físicas e geológicas, porém, na praia do Cassino na Cidade do Rio Grande/RS, esse fenômeno mostra-se recorrente devido à grande quantidade do material dragado, os quais intensificam o processo natural de deslocamento de sedimentos em suspensão originário da Lagoa dos Patos. O registro mais antigo de deposição de lama na praia do Cassino ocorreu no ano de 1901 no século XX. No entanto, na década de 90, essas ocorrências tornaram-se mais frequentes e causaram uma série de impactos negativos, os quais se estendem até os dias atuais. Destaca-se nesse período o ano de 1998, onde foi preciso 14 (quatorze) meses para que o meio ambiente pudesse se reestruturar, esse episódio de degradação ambiental está diretamente ligado às dragagens portuárias na região.²¹⁶

O Brasil acompanha a legislação ambiental portuária, é signatário de inúmeras Convenções internacionais internalizadas através de decretos federais, que podem ser desmembrados e transformados em resoluções, normas e leis de uma gama de órgãos fiscalizadores, tais normativas relacionam as atividades de dragagem às questões

²¹⁴ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista 2*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p. 711.

²¹⁵ CASTRO, Silvia Machado de. & ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: Uma Revisão*. Revista Sociedade e natureza. vol .24. nº 3, 2012, Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/17200/pdf>. p. 528.

²¹⁶ CALIARI, Lauro. Et al. *Lama na praia do cassino: influência das dragagens : estudo de caso a grande deposição de 1998*. Disponível on line em: <http://www.praia.log.furg.br/Publicacoes/2010/2010d.pdf>. Rio Grande: FURG, 2015.s/p.

ambientais.²¹⁷ No entanto, a cultura ambiental no sistema dos portos encontra-se em formação, existe a necessidade de normas e procedimentos específicos, além de consciência ambiental por parte das autoridades portuárias quanto às atividades de dragagem e o despejo do material dragado no Porto do Rio Grande. “É bem vinda e eficaz uma política de enfrentamento dos gargalos portuários existentes, considerando uma solução logística e ambiental”.²¹⁸

Os impactos e riscos decorrentes das dragagens devem ser observados através de prevenção e precaução da gestão do meio ambiente costeiro e marinho, para que as dragagens assumam o caráter de acarretar efeitos benéficos ao meio ambiente e a qualidade de vida da população. Alguns métodos já foram criados para amenizar os impactos negativos decorrentes do despejo do material dragado, como a deposição em terra e a utilização de dragas modernas. O material dragado, também, pode ser utilizado para outras atividades, por exemplo, como insumo para a construção civil. Em alguns portos brasileiros já estão sendo utilizadas novas tecnologias, modelos de planejamento e gerenciamento das zonas portuárias.²¹⁹ Todavia, no porto do Rio Grande, devido às problemáticas ambientais, fica notável a presença de lacunas por parte da administração portuária e dificuldades em desenvolver as atividades e operações com respeito ao meio ambiente.

A carência de planos de gerenciamento costeiro estadual, ou a inobservância dos planos, normativas e procedimentos de licenciamento ambiental para as atividades desempenhadas na zona costeira e o largo espaço que existe para a discricionariedade dos procedimentos de licenciamento, que a proveito de interesses econômicos e políticos podem até gerar “á dispensa de avaliações técnicas e estudos necessários para a análise de possibilidades e conveniência de execução das propostas de alterações das características da zona costeira”. Dessa forma, ressalta-se, a relevância da atuação do Ministério Público, por intermédio de inquéritos civis no controle da legitimidade e legalidade das ações desempenhadas pela administração ambiental, no intuito de conquistar soluções extrajudiciais

²¹⁷ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014.. Acesso em: 23/11/2015. p.91.

²¹⁸ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. Acesso em: 23/11/2015. p. 92.

²¹⁹ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Os 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. p. 93.

para os conflitos ou para a instauração de ações civis públicas, “mesmo quando ainda não foram causadas alterações das características naturais da zona costeira.”²²⁰.

A participação do Ministério Público Federal, nas causas de conflitos ambientais ou os potenciais conflitos nas zonas costeiras, desde o começo do delineamento dos conflitos acarreta diálogos entre as partes envolvidas, que podem trazer soluções consensuais, em prol da proteção do meio ambiente, evita-se encaminhar essas questões para decisão, apenas, pelo Poder Judiciário.²²¹ Como exemplo da atuação do Ministério público Federal nas demandas preventivas ambientais portuárias encontra-se exposto no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o seguinte caso:

O caso do titulado “Projeto de Recuperação Ambiental do Sistema Lagunar da Barra da Tijuca e Jacarepaguá. Em 2014, provocado por uma manifestação técnica da sociedade civil organizada, o MPF solicitou a averiguação das possíveis irregularidades das intervenções previstas no Sistema Lagunar da Baixada de Jacarepaguá. A solicitação foi voltada principalmente para esclarecer a escolha do estudo de impacto ambiental simplificado realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, o qual, pela complexidade e magnitude das obras a serem realizadas no Sistema Lagunar em questão, deveria ser um estudo de impacto ambiental completo. O projeto foi avaliado em R\$ 660 milhões, e abrange obras de dragagem das lagoas de Jacarepaguá, Camorim, Tijuca, Marapendi e do Canal de Joatinga, a extensão do quebra-mar do Canal da Joatinga em 180 metros e a criação de ilha artificial na lagoa da Tijuca, a partir do material resultante da dragagem do complexo lagunar. Os técnicos do corpo pericial do MPF participaram das reuniões públicas de apresentação do projeto e das reuniões realizadas com os órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro responsáveis pelo licenciamento da obra. Durante as reuniões foram elencadas não só contribuições sobre a escolha do estudo ambiental, mas também sobre seu conteúdo, os procedimentos de participação popular e as manifestações técnicas de outros órgãos ambientalmente responsáveis pelo empreendimento e seus impactos.

Ao fim das averiguações, o MPF recomendou que as obras não deverão ser executadas Assim, num primeiro momento, a celebração do TAC substitui o ajuizamento da ação civil pública, e em momento posterior pode também encerrar o processo já iniciado e em trâmite no Poder Judiciário, a partir do acordo de vontades das partes. Caso o acordo não seja cumprido após assinado ou encerrado o processo, o MPF não precisará ajuizar outra ação com semelhante pedido, mas poderá executar o título.²²²

Existe uma tendência a respeito da consciência ecológica por parte da população, especialmente, por todos os que convivem e enfrentam as ameaças ambientais. Evidencia-se que houve um despertar da cidadania em prol da proteção ambiental como a melhor forma de reverter os modelos impostos pelo sistema capitalista. Pode-se afirmar que, ocorre uma

²²⁰ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Os 25 anos do gerenciamento costeiro no brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)**. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. p.100.

²²¹ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Os 25 anos do gerenciamento costeiro no brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)**. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. p.105.

²²² BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Os 25 anos do gerenciamento costeiro no brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)**. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. p.103.

considerável inclusão dos cidadãos nas decisões políticas, econômicas, sociais e ambientais. O exercício do poder de cidadania pode ser realizado através dos princípios constitucionais. A Carta Magna brasileira de 1988 abarca uma série de princípios e novas perspectivas de efetivação para a Administração Pública no Brasil, sob o enfoque socioambiental, com a abertura do artigo 225, impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de proteger o meio ambiente às presentes e futuras gerações, o principal objetivo é a construção de uma gestão democrática e participativa.

A nova tendência da constituição, em prol do exercício do poder de cidadania, ocorre no Brasil sob a forma de uma luta travada no decorrer de muitos anos, tanto no âmbito social como no político, pode-se afirmar que são construções históricas que começaram na Europa e nos Estados Unidos da América, com a proposta de modelo de desenvolvimento social e o paradigma do processo de industrialização.²²³ Porém, de acordo com o autor supracitado, pode-se afirmar que:

Diferentemente do modelo de cidadania no âmbito do constitucionalismo liberal europeu e estadunidense – calcado nas vertentes das cidadanias civil e política, que apresentam padrões genéricos de reconhecimento e manifestação mundo afora (e.g., as liberdades negativas e o sufrágio) -, prepondera, na América Latina, a dimensão da cidadania social, que denota características e expressões particulares em cada contexto histórico, político, social e cultural.²²⁴

Há necessidade de trocas de paradigmas, para viver em uma sociedade mais igualitária e justa, devido à profunda crise instaurada a partir dos princípios neoliberais. Para tanto, existem e existiram episódios de lutas por espaços no poder público, com intuito de conseguir que o governo impulse programas de participação ativa dos cidadãos, se trata aqui, de processos abertos de ação social e coletiva. Nessa senda, Anna Maria Larrea, explica que:

En los últimos años la irrupción de luchas, reivindicaciones y propuestas desde diversos movimientos sociales frente al neoliberalismo, la fase más desarrollada y despiadada de acumulación del sistema capitalista, han mostrado la necesidad de construir nuevos paradigmas que nos permitan impulsar profundos procesos de cambio hacia la construcción de sociedades más justas, igualitarias, capaces de generar alternativas desde su propia diversidad y en democracia.²²⁵

O Brasil garante o poder ao exercício de cidadania, inúmeros são os movimentos sociais que passaram a ganhar força e emergiram como novos sujeitos no processo político no campo não institucional, por meio de um modelo inédito de ação política direta, que

²²³BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.p.29 e ss.

²²⁴BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.p.30.

²²⁵LARREA, Ana Maria. *La disputa de sentidos por El Buen vivir como Proceso Contrahegemónico*. In: Los Nuevos retos de América Latina: Socialismo Y Sumak kawsay. In: SENPLADES. 1º Ed. Quito, 2010. p.15.

obtiveram resultados no plano oficial e exerceram influência direta nas estruturas legislativa e governamental.²²⁶

A proteção ao meio ambiente passou a ser reconhecida e recebe validade social, pois quem fica em risco, quanto à degradação da natureza, são os próprios seres humanos. Houve o reconhecimento por parte das instituições políticas, científicas e sociais, de que os riscos que enfrentamos são globais e que os menos abastados são os que mais sofrem com as catástrofes ambientais. As culturas passam a adotar posturas diferentes na relação com o meio ambiente e os efeitos das decisões políticas ambientais podem se estender no tempo e atingir a biodiversidade, a preocupação dos membros da sociedade, com a proteção ambiental, foi expandida.²²⁷

No entanto, devido a quantidades exorbitantes de impactos e riscos no meio ambiente em todo território nacional, ainda é necessário permitir novos acordos e novas formas de decisão para as demandas ambientais que envolvem sociedade e governo, com o objetivo de ampliar a participação popular. A complexidade da sociedade contemporânea, “aumenta os pontos de vistas possíveis e necessita da implantação da democracia deliberativa, que leva em conta o argumento do outro.” Dessa forma, a gestão ambiental deve atuar transitando da participação para a deliberação.²²⁸ A democracia deliberativa proposta por Habermas dentro do contexto brasileiro, nas palavras de Jessé de Souza, dita que:

No Brasil onde um velho debate acadêmico ainda imagina o país dominado pelo “jeitinho” ou por relações pré-modernas – como se aqui um “mal de origem” misterioso tivesse impedido que mercado e Estado (apenas no Brasil, dentre todos os países do globo) deixasse de desenvolver as virtualidades de uma sociedade moderna e impessoal – a teoria habermasiana pode ser ricamente aproveitada. Num registro “habermasiano” os problemas sociais brasileiros parecem decorrentes de uma “colonização” quase absoluta dos interesses do mercado e do dinheiro sobre todas as outras esferas sociais. Como aqui não se desenvolveu uma esfera pública crítica – a não ser episodicamente - não se desenvolveu também consensos morais e políticos capazes de se opor ao simples uso indiscriminado de tudo e de todos com o fito de lucro.²²⁹

A problemática no Brasil apresenta-se em torno do grande desafio, que é o da efetiva participação cidadã nos instrumentos que os determinam. O acesso do cidadão comum ao exercício político foi ampliado com a promulgação da Carta de 1988, mas não

²²⁶BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.p.62.

²²⁷ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.p.24.

²²⁸ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p.18.

²²⁹ SOUZA, Jessé De. Ambivalência moral e política do mundo moderno. *In: Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000, p. 62.

podemos omitir que suas limitações necessitam ser combatidas mediante ações que aproximem sociedade e governo.

Nessa perspectiva, espera-se que o Estado conceda, aos participantes da política deliberativa, informações a respeito da educação ambiental, disponibilize informações sobre a importância da necessidade de resguardar o meio ambiente. Os sujeitos devem ser capazes de defender seus argumentos de forma racional. Para que ocorra a deliberação ambiental é necessário o entendimento de uma gestão ambiental democrática, que possibilite aos destinatários das normas e das decisões que envolvem o meio ambiente, a possibilidade de participar de sua construção, o que exige uma nova atuação do Estado. Há necessidade da participação ativa da coletividade de maneira democrática e deliberada, que possibilite aqueles que são atingidos pelas normas ambientais participar de sua elaboração e evitar que as mesmas sejam construídas por uma minoria que possuem interesses escusos frente os demais membros da sociedade e da proteção da diversidade biológica.²³⁰

Na ótica da política deliberativa, a presença de discursos, por si só, não irá garantir que todas as pessoas estejam preparadas para participar das deliberações, todavia, de um Estado que propõe uma gestão ambiental democrática aspira-se a oferta de condições para a existência de instituições que outorguem a possibilidade de participação deliberativa em matéria ambiental, ora nas Conferências Internacionais, ora nas mais variadas ocasiões em que a matéria está em evidência.²³¹

A busca pela amenização dos impactos e riscos ambientais, decorrentes das atividades de dragagem no Porto do Rio Grande, através da participação cidadã de forma deliberativa, mostra-se indispensável, pois se supõe que os sujeitos envolvidos cheguem a um entendimento mútuo na construção de normas reguladoras e soluções que visam sanar as problemáticas ambientais decorrentes das dragagens, que por sua vez, são visíveis e atingem o meio ambiente diretamente.

Na elaboração das normas que protegem o meio ambiente contra os riscos e impactos das dragagens em Rio Grande/RS, é imperioso que as ações comunicativas sejam atuantes, e, os participantes do processo deliberativo obtenham poder para referirem-se as normas através dos atos de fala e assumir em face delas diferentes posições, até alcançar o entendimento mútuo. A força ilocutória, própria dos atos de fala, deve ser independente dos contextos normativos, e assim deve rumar a favor de conseqüências positivas à validade normativa, bem

²³⁰ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p.9.

²³¹ SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p.12.

como para sua aplicação. No momento em que ocorre o diálogo dos que agem comunicativamente, estes assumem para si mesmos a aplicação das normas que, por sua vez, passam a abranger as expectativas locais, quando está em discussão a efetividade das normas de proteção ambiental para sanar os riscos que decorrem das atividades de dragagem na região.²³²

Aponta-se que, na cidade do Rio Grande/RS a população científica e os próprios moradores estão cientes das problemáticas ambientais que acompanham as atividades de dragagem na região, até mesmo porque são visíveis em alguns casos, como exemplo, a deposição de lama na linha da costa, a qual modificou a estrutura da praia do Cassino/RS, dentre outros conflitos já citados. É imprescindível criar condições de comunicação entre governo local, às autoridades portuárias e a comunidade, pois o processo político deve estar disposto em obter resultados racionais.

As deliberações na criação das normas reguladoras para as atividades de dragagem no porto do Rio Grande devem ser utilizadas para amenizar os impactos na zona costeira. O discernimento de fins coletivos, igualmente deve servir para a criação e a escolha de estratégias de ação adequadas à obtenção desses fins, através da formação racional da vontade dos participantes. Ao alcançar o objetivo, ou seja, atenuar os riscos e impactos sob o meio ambiente deve-se sempre observar se esses fins acolhem a vontade da maioria, com intuito de alcançar justiça e igualdade.

Na construção de uma política deliberativa ambiental no sistema portuário, as falas argumentativas entre os diversos participantes devem ser racionais e superar as concepções iniciais dos envolvidos, para então alcançar a concordância de convicções racionalmente motivadas. No caso dos impactos ambientais na região do Extremo Sul do Brasil é necessário que o Estado e a coletividade vislumbrem maneiras de reverter à situação de descaso com o meio ambiente e a zona costeira da região, provenientes, principalmente, das atividades de dragagens no Porto do Rio Grande/RS.

²³² HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social 1*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012. p.163.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região costeira e marinha do Município do Rio Grande/RS representa um enorme potencial de recursos ecológicos, ou seja, é dotada de zonas de produção biológica e biodiversidade ecológica, além da importância socioeconômica através das atividades marítimas, agrícolas, industriais e portuárias. Porém, nas últimas décadas a zona costeira e seus bens ambientais estão sendo reduzidos e degradados. Tal feito ocorre, especialmente, por culpa das interferências humanas nos ecossistemas, as quais visam primeiro, o desenvolvimento econômico, deixando a proteção ambiental em segundo plano. São necessárias novas estratégias para prevenir e reverter o quadro de degradação ecológica na região.

Indiscutível a importância do Porto do Rio Grande/RS para o crescimento econômico e expansão do comércio interno e externo do país. Considerado um dos principais portos do território nacional em produtividade, atua intensamente através de seus serviços. Dessa forma, colabora com o desenvolvimento socioeconômico da região. Pela sua extensa área e infraestrutura, possui um grande potencial na motivação de empregos nas mais diversas áreas. Suas atividades e operações, especificamente as obras de dragagens para manutenção e aprofundamento dos canais de navegação, devido à complexidade das obras e por serem constantes, são geradoras de uma série de impactos e riscos negativos ao meio ambiente.

A principal problemática diz respeito ao local de despejo do material dragado, além da falta de técnicos e profissionais especializados que consideram o nível de toxicidade dos elementos que compõem o material dragado. Ainda existe a falta de pessoal para realizar o tratamento dos rejeitos que acompanham esse material, como o alto nível de metais pesados, os quais prejudicam a saúde humana, a fauna e flora marinha e a qualidade das águas. Nesse sentido, visualiza-se a necessidade de uma agenda ambiental portuária local que integre a gestão ambiental portuária e o desenvolvimento econômico.

Aparenta-se que os maiores conflitos ocorrem na zona costeira. São encontrados riscos e impactos tanto na região onde acontecem as obras, bem como em ecossistemas distantes. Fica perceptível que existe uma estreita relação entre as atividades desenvolvidas no porto e a natureza.

A legislação nacional, que versa sobre a proteção ambiental, principalmente as normas e princípios esculpidos na Constituição Federal de 1988, trazem novos e abundantes dispositivos para suprir os riscos, impactos e danos ambientais. No entanto, o desenvolvimento das atividades de dragagens no Porto do Rio Grande/RS, através das

normas reguladoras de proteção ao meio ambiente e a gestão ambiental, não condizem com a realidade local e tampouco com a devida conservação dos ecossistemas. Pode-se falar que a legislação portuária não abarca as necessidades locais. Existe a carência de normas claras e objetivas, bem como a falta de regulamentação e de políticas públicas no âmbito municipal para sanar os impactos inerentes às dragagens. Salienta-se que, há falta de consciência ambiental e estratégias pragmáticas por parte das autoridades portuárias e dos legisladores em relação à matéria.

O Estado deve prover, através do seu poder-dever e da administração pública, condições para que sejam revertidas e amenizadas as degradações provenientes das dragagens. Todavia, o Estado fracassou e não consegue atingir as necessidades da população quando o assunto é a eficácia e efetividade da proteção das condições naturais do meio ambiente. Os atos do Estado, na maioria dos casos, são complexos e burocráticos, englobam uma série de procedimentos, os quais são lentos e não coadunam performances práticas e agilidade no cumprimento legislativo de proteção ambiental portuária.

O ente estatal tem o dever de assumir e resguardar a sociedade contra ameaças e formas de violação dos direitos fundamentais. O poder-dever do Estado deve não apenas apresentar participação ativa na economia, mas carecerá intervir sobre esta, com o intuito de equilibrar meio ambiente e economia.

Dentre os procedimentos e instrumentos proporcionados pela Administração Pública, o estudo e relatório de impactos ambientais (EIA-RIMA) e o licenciamento ambiental são disponibilizados para a prevenção e precaução dos riscos e danos ambientais nas áreas onde são realizadas obras de dragagens, porém geram incontáveis problemáticas, as quais se estendem até a concessão das licenças. A burocracia enraizada no sistema e na cultura brasileira são os alicerces para o rompimento da eficácia desse instituto, devido aos inúmeros atores sociais envolvidos em sua prática e o despreparo dos órgãos competentes que acabam por arriscar a credibilidade do procedimento. A falta de condições e estrutura do IBAMA colabora, em alguns casos, para que o empreendedor tenha o controle técnico, político e financeiro de praticamente todo o procedimento de licenciamento ambiental. Além disso, a difícil linguagem, dos relatórios e estudos, afasta a sociedade de seu entendimento.

A inquietude quanto à efetividade e eficácia das normas de proteção ambiental perturba a sociedade e compreende-se ser de difícil solução. O Estado, necessariamente, deve se ajustar a essas novas demandas de proteção ambiental. A proteção do meio ambiente torna-se apenas um rótulo perante a busca incessante do crescimento econômico. Devido aos desajustes e limitações do sistema político, que está intimamente conectado ao Direito, a

tutela ambiental simbólica desponta em primeiro plano, as normas apresentam-se politicamente corretas e bem intencionadas, mas não possuem efeitos práticos, e inúmeras vezes, desviam-se dos objetivos de alcançar a proteção adequada em prol dos interesses de uma pequena parcela da sociedade, que visa os interesses econômicos frente à proteção do meio ambiente.

Ressalta-se que, o despreparo dos órgãos competentes na preservação do meio ambiente e o modo de produção da sociedade contemporânea são os principais estimuladores da situação de crise ambiental. Parece ser mais acertada a concepção de crise ambiental sob o prisma de reconhecer que os problemas ambientais vão além dos pontos de vista de mercado. Soluções que impulsionam a expansão do capital e investem em eficiência econômica mais do que em proteção ambiental, não alcançariam uma efetiva mudança no modelo que vem esgotando bens ambientais e demanda uma legislação enorme – e inúmeras vezes ineficientes – em matéria ambiental.

Diante o exposto, é preciso que novas tendências quanto à efetiva proteção do patrimônio natural sejam vislumbradas. No presente trabalho, denota-se a possibilidade de uma aproximação entre Estado e sociedade com intuito de amenizar os impactos negativos das interferências humanas nos ecossistemas. Para tanto, a sociedade precisa estar ciente das condições ecológicas que a circundam. O governo deve promover a educação ambiental para todos os níveis de escolaridade, bem como em todos os setores que utilizam os bens ambientais, com intuito de formar indivíduos conscientes e racionais.

Para suprir a carência de fiscalização e o simbolismo das normativas de proteção para as problemáticas ambientais instauradas a partir das atividades dragagens no Porto do Rio Grande/RS, é necessário o despertar de uma cidadania ativa. Nesse contexto, a proposta da construção de uma comunidade democrática, através da política deliberativa de Jurgen Habermas, seria acertadamente a opção mais cabível. Os conceitos básicos da teoria do agir comunicativo e da teoria do discurso buscam a interação participativa, argumentativa e racional da comunidade na construção de normas legítimas, as quais estes ficam sujeitos, pois somente eles podem abarcar as perspectivas reais de danos e impactos em sua região.

A interação participativa deve proceder-se de maneira racional entre sujeitos aptos ao diálogo, em espaços criados com respaldo do governo e da comunidade, para que ocorram as discussões, com intuito de chegar ao entendimento mútuo. A finalidade é encontrar uma solução final para as problemáticas ambientais. A legitimidade do direito positivo não deve mais decorrer de um direito moral supremo. As normas legítimas devem ser resultado da formação de opinião e da vontade popular em uma conjectura racional.

Contudo, imprescindível ressaltar que, no Brasil é um grande desafio à efetiva participação cidadã nos instrumentos que os determinam. O acesso do cidadão comum ao exercício político foi excedido pela Constituição nacional, porém as comunidades necessitam de maiores incentivos, informação e educação ambiental a respeito das atividades e empreendimentos que colocam em risco o meio ambiente, para que a participação cidadã seja racional. Em casos isolados, como ocorre com as atividades de dragagem no Porto do Rio Grande, a interação participativa através da proposta democrática deliberativa pode ser possível, pois grande parte da população está consciente dos problemas ambientais que afetam os ecossistemas da região. Espera-se que, a tendência pela participação deliberativa ambiental, no caso das dragagens, desenvolva-se o mais rápido possível, pois é preciso evitar que seja tarde demais para reverter os riscos e impactos decorrentes das atividades de dragagem na região.

6. REFERÊNCIAS

- ALMINO, João. **Naturezas Mortas: A Filosofia Política do Ecologismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.
- ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. **Um pensador da Razão pública. O período de formação o “giro lingüístico” na teoria crítica da sociedade e a presença de Habermas no debate contemporâneo**. In: **Dossiê Habermas, 80 Anos**. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000.
- ASMUS, Milton L. **A Planície Costeira e a Lagoa dos Patos**. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998.
- _____, Milton L.; TAGLIANI, P.R.A. **Considerações sobre Manejo Ambiental**. In: *Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil*. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998.
- _____, Milton. l.; KITZMANN, d. i; LAYDNER, c. **Gestão costeira no Brasil: estado atual e perspectivas**. In: Encuentro Regional Cooperación En El Espacio Costero, 59, Montevideo, Uruguay, 2004. Anales... Montevideo: Universidad Nacional de Mar del Plata/ Ecoplata/Gapas/Freplata/Probides, 2005.
- BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica Direito Ambiental em Questão**. Trad. Fernanda Oliveira. São Paulo: Instituto Piaget, 1995.
- BANNEL, Ralph Ings. Habermas e a educação. **O desafio do pensamento habermasiano para a educação, hoje, talvez seja o de compreender a formação simultânea do indivíduo como membro de um grupo social e como cidadão de uma comunidade política maior**. In: Dossiê Habermas, 80 Anos. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000.
- BELLO, Enzo. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.
- BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade o que é – o que não é**. Rio de Janeiro: 2º Ed. Vozes, 2013. p. 23.
- _____, Leonardo. **Ecologia: grito da Terra, grito dos pobres**. São Paulo: Ática, 1995.
- BRASIL. **Decreto N° 87.566, 16 de setembro de 1982**. Promulga o texto da convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, concluída em Londres, a 29 de dezembro de 1972.
- _____, ANTAQ. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**. Disponível em: http://www.antaq.gov.br/portal/MeioAmbiente_Convencoes_Internacionais.asp. Acesso em: 21 de Jun/2015.

_____. [Lei nº 12.815, de 5 de Junho de 2013](#). Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76. Acesso em: 05 de fev de 2015.

_____, **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 18 Jun. 2014.

_____, **Lei Nº 9.966, de 28 de Abril de 2000**. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9966.htm. Acesso em: 23 de Jun. 2015.

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

_____, MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema de Modelagem Costeira-Agenda Ambiental Portuária (AAP)**. Disponível on line em: <http://www.mma.gov.br/legislacao/item/8539-sistema-de-modelagem-costeira>. Acesso em: 30 de Jul. 2015.

_____, Ministério do Meio Ambiente. **Os 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)**. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Resolução CIRM Nº 01/90, de 21 de novembro de 1990. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento>. Acesso em: 23/11/2015. p.

_____. **Resolução nº 454, de 01 de novembro de 2012**. Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos referenciais para o gerenciamento do material a ser dragado em águas sob jurisdição nacional. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Disponível em:

- <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=693>. Acesso em: 05 de fev de 2015.
- _____, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Barreiras externas às exportações brasileiras**. Secretaria de Comércio Exterior — Funcex, 1999.
- _____, **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. In: **Vade Mecum**. Colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 13ª Ed. Atual e ampl. São Paulo: Ed. Saraiva 2012.
- _____, SUPRG. Superintendência do Porto do Rio Grande – **Regimento Interno do Conselho de Gestão Ambiental do Porto do Rio Grande**. Conselho de Gestão Ambiental do Porto do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil. Disponível online em <http://cgaprg.files.wordpress.com/>. 2014.
- _____, SUPRG. Superintendência do Porto do Rio Grande. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Rio Grande**. Rio Grande, RS, Brasil. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/estrutura_zoneamento_do_porto.php.2006.
- _____, ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **O porto verde: modelo ambiental portuário**. Brasília: ANTAQ, 2011.
- _____, Ministério dos transportes. **Porto de Rio Grande, origem**. Disponível em: <http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/1-portos/riogrande.pdf>. 2015.
- _____, Secretaria dos Transportes e Mobilidade do Estado do Rio Grande do Sul. **Porto do Rio grande**. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_localizacao.php.
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2003.
- CALLIARI, Lauro. et al. **Perigos e riscos associados a processos costeiros no Litoral sul do Brasil (RS): uma síntese**. *Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology*, vol. 14, n. 1, 2010.
- _____, Lauro. **Aspectos sedimentológicos e ambientais na Região Sul da Laguna dos Patos**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de geociências Porto Alegre. 1980.
- _____, Lauro; et al. **Geomorfologia e dinâmica sedimentar**. In: O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010.
- _____, Lauro; et al. **Lama na praia do cassino: influência das dragagens : estudo de caso a grande deposição de 1998**. Disponível on line em: <http://www.praia.log.furg.br/Publicacoes/2010/2010d.pdf>. Rio Grande: FURG, 2015.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ªEd. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____, José Joaquim Gomes. “**Metodologia Fuzzy e Camaleões normativos na problemática atual dos direitos econômicos, sociais e culturais**”, in: Estudos Sobre Direitos Fundamentais. Editora Coimbra, 2008.
- CASTRO, Silvia Machado de; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: uma revisão**. *Revista Sociedade & Natureza*, Uberlândia, ano 24 n. 3, p. 519-534, set/dez. 2012.
- DERANI, Cristiane, **Direito ambiental econômico**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e processos**. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.
- FADDA, Eliane Areas. **Instrumentos Legais Aplicados à Dragagem no Brasil**. Revista Direito Aduaneira, Marítima e Portuária, nº 06, Jan-Fev/2012, Grupo IOB, disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/Pdf/PublicacoesTecnicas/ArtigoElianeFadda.pdf>.
- FENSTERSEIFER. Tiago. **Direitos fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FOLADORI. Guilherme. **Limites do Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade direito ao futuro**. Ed. 2º Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.
- GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao meio ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- GIRON, Mateus. ET AL. Direito, economia, capitalismo, consumo e meio ambiental, relações. In: **Direito economia e meio ambiente: olhares de diversos pesquisadores/org**. Adir Ublado Rech, Alindo Butzke, Maria Carolina Gullo. Caxias do sul/RS. Ed. EDUCS.
- GUSMÃO, Maria Luíza Almeida. Monitoramento Ambiental das Dragagens. Painel do **III Seminário Nacional Sobre Dragagem Engenharia, Tecnologia e Meio Ambiente**, maio/2008, disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/luizagusmaoiiinacdragagem08.pdf>. Acesso em: 05 de Jun. de 2015.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Bueno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- _____, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução: George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

- _____, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social 1.** Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012.
- _____, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista 2.** Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012.
- _____, Jürgen. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos.** Trad. Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004.
- _____, Jürgen, **Consciência e Moral e Agir comunicativo.** Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1989.
- _____, Jürgen. **Problemas de La Legitimación en el Capitalismo Tardío.** Trad. José Luís Etcheverry. Madrid: Ediciones Catédra, 1999.p.41.
- JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.
- KITZMANN, Dione. **Agenda de efeitos sistêmicos. In: Ambiente Portuário.** Rio Grande: Ed. Furg, 2010.
- _____, Dione. **Inédito Inviável?** In: Ambiente Portuário. Rio Grande: ed. FURG, 2010.
- _____, Dione; ASMUS, Milton. **Gestão costeira no Brasil: estado atual e perspectivas.** Montevideo, Uruguay: In: Encuentro Regional. Cooperación En El Espacio Costero, 59, Anales... Montevideo: Universidad Nacional de Mar del Plata/ Ecoplata/Gapas/Freplata/Probides, 2005.
- KOEHLER, P.H.W.; ASMUS, M. L. **Gestão ambiental integrada em portos organizados: uma análise baseada no caso do porto de Rio Grande, RS – Brasil.** Revista da Gestão Costeira Integrada. vol 10. Univalle, 2010.
- LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução de Lucia Mathilde e Endlich Orth. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- _____, Enrique. **Racionalidade ambiental: La reapropiación social de la naturaleza.** Ciudad del Mexico. Ed. Siglo XXI, 2004.
- LARREA, Ana Maria. **La disputa de sentidos por El Buen vivir como Proceso Contrahegemónico.** In: Los Nuevos retos de América Latina: Socialismo Y Sumak kawsay. In: SENPLADES. 1º Ed. Quito, 2010.

- LOURENÇO, Andréia & ASMUS, Milton. **Gestão Ambiental Portuária: fragilidades, desafios e potencialidades no porto do Rio Grande, RS, Brasil**. Revista de Gestão Costeira Integrada vol. 15, 2015.
- MILARÉ, Édís. **Direito Do Ambiente: Doutrina, jurisprudência, glossário**. 4.Ed. rev. Atual. amp. São Paulo:Ed. Revista dos Tribunais, 2015
- MÖLLER, Osmar; FERNANDES, Elisa. **Hidrologia e hidrodinâmica In: O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações**. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. 2. Ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.
- NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3ª edição – São Paulo, Editora.
- RICOVERI, Giovanna. **Bens comuns versus Mercadoria**. Rio de Janeiro: Ed. Multifoco, 2013.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil**. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- RIVEIRA, Francisco Xavier Uribe. **Agir comunicativo e Planejamento Social: Uma crítica ao enfoque estratégico**. São Paulo: Ed. Fiocruz. 1995.
- SEELIGER, Ulrich; ODEBRECHT, C. **Introdução e Aspectos Gerais**. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998.
- _____, Ulrich; COSTA, César Serra Bonifácio. **Lições ecológicas e Futuras tendências**. In: O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010.
- _____, Ulrich. **O Estuário da Lagoa dos Patos: Um século de Transformações**. Rio Grande/RS: Ed. FURG, 2010.
- _____, Ulrich; COSTA, Cesar Serra Bonifácio. **Impactos Naturais e humanos**. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SOARES, Carlos. **Dragagens: Limitações Técnicas a Ambientais Inerentes à Atividade**. Paraná: Ed. Cem UFPR, 2009.
- SOUZA, Jessé De. **Ambivalência moral e política do mundo moderno**. In: *Dossiê Habermas, 80 Anos*. Rio de Janeiro: Editora Cult, 2000.

- SOUZA, Leonardo da Rocha de. **A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- _____, Leonardo da Rocha de. **Direito Ambiental e Democracia Deliberativa**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- TAVARES, Fred; IRVING, Marta de Azevedo. **Natureza S/A? O consumo verde na lógica do ecopoder**. São Carlos: Ed. Rima, 2009.
- VIEIRA et al. **A Assembleia de Peixes**. . In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998.
- VOOREN, C.M. **Aves Marinhas e costeiras**. In: Os Ecossistemas Costeiro e Marinho do Extremo Sul do Brasil. Rio Grande/RS: Ed. Conscientia, 1998. p. 174 .
- VON, IHERING. **Die Lagoa Dos Patos**. Deutsche Geografische Blätter, vol.10. 2005.
- WEISS, G. **Ictioplancton del Estuario de Lagoa dos Patos, Brasil**. PhD Thesis, La Plata National University,1981.