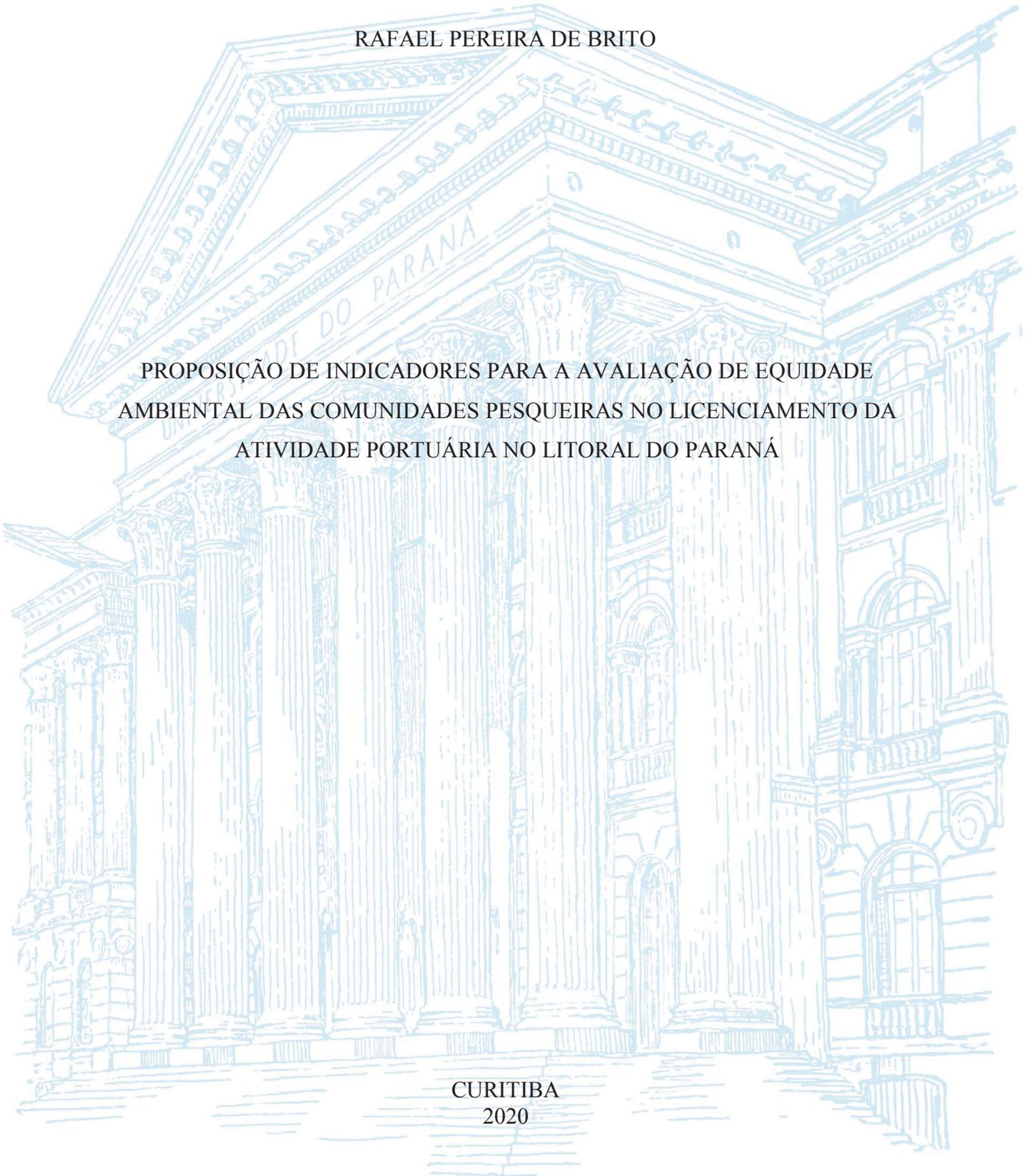


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL PEREIRA DE BRITO

PROPOSIÇÃO DE INDICADORES PARA A AVALIAÇÃO DE EQUIDADE
AMBIENTAL DAS COMUNIDADES PESQUEIRAS NO LICENCIAMENTO DA
ATIVIDADE PORTUÁRIA NO LITORAL DO PARANÁ

CURITIBA
2020



RAFAEL PEREIRA DE BRITO

PROPOSIÇÃO DE INDICADORES PARA A AVALIAÇÃO DE EQUIDADE
AMBIENTAL DAS COMUNIDADES PESQUEIRAS NO LICENCIAMENTO DA
ATIVIDADE PORTUÁRIA NO LITORAL DO PARANÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Zagonel Serafini
Coorientadora: Prof. Dra. Cristina Frutuoso Teixeira

CURITIBA
2020

Brito, Rafael Pereira de

Proposição de indicadores para a avaliação de equidade ambiental das comunidades pesqueiras no licenciamento da atividade portuária no litoral do Paraná. / Rafael Pereira de Brito. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: Thiago Zagonel Serafini.

Coorientadora: Cristina Frutuoso Teixeira.

1. Comunidades pesqueiras. 2. Justiça ambiental. 3. Licenças ambientais. I. Serafini, Thiago Zagonel. II. Teixeira, Cristina Frutuoso. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO - 40001016029P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **RAFAEL PEREIRA DE BRITO** intitulada: **PROPOSIÇÃO DE INDICADORES PARA A AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL DAS COMUNIDADES PESQUEIRAS NO LICENCIAMENTO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA NO LITORAL DO PARANÁ**, sob orientação do Prof. Dr. THIAGO ZAGONEL SERAFINI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 24 de Março de 2020.

Assinatura Eletrônica

25/09/2020 16:18:27.0

THIAGO ZAGONEL SERAFINI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

26/09/2020 08:48:18.0

KLEMENS AUGUSTINUS LASCHEFSKI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)

Assinatura Eletrônica

28/09/2020 08:56:05.0

MANUELA DREYER DA SILVA

Avaliador Interno Pós-Doc (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Rua dos Funcionários 1540 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80035-050 - Tel: (41) 3350-5764 - E-mail: made@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 53816

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 53816

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento – PPGMADE, a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e a Universidade Federal do Paraná – UFPR por novamente oportunizarem o desenvolvimento da minha formação acadêmica.

Aos meus orientadores Prof. Dr. Thiago Zagonel Serafini e Profa. Dra. Cristina Teixeira pela paciência, dedicação e as imensuráveis contribuições para que este trabalho pudesse ser executado.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo financiamento da bolsa de pesquisa que possibilitou a execução desta dissertação.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo apoio ao projeto de pesquisa “Vulnerabilidades e respostas das populações locais às ameaças socioeconômicas e naturais na Baía de Paranaguá/PR”, aprovado na Chamada Pública MCTIC/CNPq – N°21/2017 – Pesquisa e Desenvolvimento em Ações Integradas e Sustentáveis nas Baías do Brasil, por possibilitar minha inserção e contribuição acadêmica junto às comunidades pesqueiras do litoral do Paraná e seu patrimônio cultural e ambiental.

A minha mãe Maria Helena de Brito por todo o sacrifício e amor, consciente e inconsciente, dedicados a mim em todos estes anos. Te amo.

Ao meu pai.

Aos meus amigos e amigas, vocês me sustentaram de maneiras que talvez não compreendam. Obrigado por tudo, eu amo vocês.

Ao amor imenso e intenso que sinto todos os dias.

RESUMO

O presente trabalho refere-se à avaliação crítica do processo de licenciamento ambiental da atividade portuária no litoral do Paraná. Buscou-se compreender em que medida o licenciamento do Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná – TCCP se aproximou de um processo que assegure justiça ambiental às comunidades pesqueiras locais. A metodologia da pesquisa é de natureza analítica e experimental caracterizada como do tipo descritiva e aplicada com uma abordagem predominantemente qualitativa. Foi baseada no desenvolvimento de indicadores de equidade ambiental a partir da mobilização dos princípios verificados na proposta de Avaliação de Equidade Ambiental (AEA). A partir da aplicação dos indicadores sobre o estudo de caso foram coletados dados orientados pela perspectiva da participação das comunidades pesqueiras locais nas diferentes etapas do processo. Os resultados da pesquisa evidenciaram que o licenciamento do TCCP se distancia de um processo que assegure, às comunidades pesqueiras atingidas, procedimentos democráticos que garantam justiça ambiental na avaliação de viabilidade ambiental do projeto. Verificou-se o distanciamento entre o atual modelo de licenciamento ambiental no Brasil e a proposta democratizante da Avaliação de Equidade Ambiental (AEA). A aplicação dos indicadores de equidade ambiental proporcionou um aprofundamento sobre perspectivas sociológicas que superam as análises técnico-processuais convencionais, demonstrando sua potencialidade enquanto ferramenta teórico-metodológica para avaliação de processos de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Comunidades Pesqueiras. Equidade Ambiental. Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

The research refers to the critical assessment of the environmental licensing process of port activity on the coast of Paraná. We sought to understand to what extent the licensing of the Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná – TCCP was a process that ensures environmental justice to local fishing communities. The methodological approach was analytical and experimental, characterized as descriptive and applied with a predominantly qualitative approach. It was based on the development of environmental equity indicators based on the principles proposed by the Environmental Equity Assessment (AEA) approach. From the application of the indicators on the case study, data were collected based on the perspective of local fishing communities participation in different stages of the licensing process. The results showed that the licensing process of the TCCP do not ensure a democratic procedures that guarantee environmental justice in the assessment of the project's environmental viability to fishing communities affected by. There was a gap between the current model of environmental licensing in Brazil and the democratizing proposal of the Environmental Equity Assessment (AEA). The application of environmental equity indicators provided an in-depth look at sociological perspectives that surpass conventional technical-procedural analyzes, demonstrating its potential as a theoretical-methodological tool for evaluating environmental licensing processes.

Keywords: Fishing communities. Environmental Equity. Environmental Licensing.

LISTA DE SIGLAS

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

AEA - Avaliação de Equidade Ambiental

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

AIS - Avaliação de Impactos Sociais

AISH - Avaliação de Impacto na Saúde Humana

ANTAC - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

APPA - Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina

AS - Avaliação de Sustentabilidade

BM - Banco Mundial

COLIT - Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

DER - Departamento de Estradas e Rodagens

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

ETTERN - Laboratório Estado, Território e Natureza

FASE - Solidariedade e Educação

FMI - Fundo Monetário Internacional

IAIA - International Association for Impact Assessment

IAP - Instituto Ambiental do Paraná

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

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

LA - Licenciamento Ambiental

LI - Licença de Instalação

LO - Licença de Operação

LP - Licença Prévia

MP - Ministério Público

NEPA - National Environmental Policy Act

PBA - Plano Básico Ambiental

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PQAR - Padrões de Qualidade Ambiental

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SPU – Setor de Patrimônio da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1. Objetivo Geral.....	18
1.2. Objetivos específicos.....	18
2 REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1 Licenciamento Ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil	19
2.2 Especialidades no campo de avaliação de impactos	22
2.3 Avaliação de efetividade de instrumentos de avaliação de impactos	23
2.4 Proposta da Avaliação de Equidade Ambiental.....	32
3 ABORDAGEM METODOLÓGICA	43
3.1 Definição da área e objeto de estudo.....	43
3.2 Comunidades pesqueiras locais	47
4 RESULTADOS	50
4.1 Releitura dos indicadores de efetividade de Licenciamento Ambiental	50
4.2 Aplicação dos indicadores no estudo de caso do TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná.....	68
4.2.1 Escopo	68
4.2.2 Elaboração do Estudo	70
4.2.3 Participação.....	81
4.2.4 Decisão	89
5 DISCUSSÃO	91
5.1 Desempenho do processo de licenciamento do TCCP em relação aos indicadores de equidade ambiental	91
5.2 O distanciamento entre a abordagem da AEA e o atual modelo de licenciamento ambiental baseado no modelo de efetividade.....	98
5.3 A aplicabilidade de indicadores de equidade ambiental em processos de licenciamento ambiental.....	103

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

A crise ambiental que se consolidou entre as décadas de 1960 e 1970 colocava em dúvida o modelo de desenvolvimento que se espalhou por todos os países do mundo (ZHOURI et al., 2010). Ao mesmo tempo, produziram-se, neste contexto, diversas correntes de pensamento filosóficas, teóricas e político-discursivas que passaram a disputar espaço no nascente campo ambiental. Conforme Foladori (2005, p. 1), a extensa bibliografia sobre a problemática ambiental embasa tais concepções, sendo que “os autores pertencem às mais diversas tendências políticas e expressam propostas e alternativas nem sempre fáceis de relacionar com suas posturas ideológicas”. Para Moura (2017, p. 260) esta “foi a arena em que diferentes teses da racionalidade ocidental se confrontaram para estabelecer os regimes epistemológicos de inteligibilidade do ambientalismo moderno”. Foi neste contexto que, segundo o autor, seriam formuladas as políticas nacionais de meio ambiente em diversos países do mundo, o que ocorreu também no Brasil.

Um dos discursos que se consolidou a partir dos embates das décadas de 1960 e 1970, foi o da modernização ecológica, baseado no relatório de Meadows et al. (1971), como uma resposta à crítica de ambientalistas ao desenvolvimento industrial. Segundo Lenzi (2005) sua proposição central se sustenta na afirmação de que a proteção ambiental não é um obstáculo para economia, mas uma condição para o crescimento econômico sustentável. Demandaria a adaptação do sistema capitalista de forma a superar as deficiências das instituições modernas para promoção da proteção ambiental. Este discurso abriu os caminhos para a administração da estratégia do desenvolvimento sustentável como um novo modelo de desenvolvimento (ZHOURI et al., 2010).

Para Bond et al. (2013, p. 1) “o desenvolvimento sustentável é apenas um dos muitos 'discursos' que existem e [...] ele reflete uma visão de que as questões socioeconômicas do desenvolvimento e a conservação ambiental são, em certa medida, objetivos compatíveis”. Contudo, para Cunha et al. (2008) formou-se, aí, uma hegemonia de uma abordagem instrumental da questão ambiental, que pregaria a proteção do planeta por seu valor econômico. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável consistiria em um paradigma social formado por crenças, ideias e valores que compreende desenvolvimento, inexoravelmente, como crescimento econômico.

Para Zhouri et al. (2010, p. 11) as estratégias de desenvolvimento entre 1970 e 1980, formuladas para os países chamados Terceiro Mundo, visavam “investimentos em infraestrutura de transporte, de energia e de indústrias de base como polos de desenvolvimento para a aceleração do crescimento”. A administração da estratégia do desenvolvimento sustentável nesta perspectiva, compreende a conservação dos recursos naturais como meio eficiente para assegurar o fornecimento contínuo de matérias-primas para a indústria, de forma a não comprometer os estoques que possibilitariam níveis ótimos de crescimento (CUNHA et al., 2008).

É com base nessa abordagem que os compromissos e recomendações da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, Estocolmo em 1972, assim como no posterior Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre o Desenvolvimento e o Meio ambiente (CMMAD) em 1987, que políticas nacionais de meio ambiente passam a ser formuladas e implementadas sob a perspectiva da ideia de desenvolvimento sustentável (MOURA, 2017).

Segundo a análise histórica de Santilli (2005), em um primeiro momento, as mudanças nas estratégias de desenvolvimento, bem como de políticas voltadas a conservação ambiental se consolidavam como resposta às reivindicações do ambientalismo, ampliando, à posteriori, para reivindicações de movimentos sociais no Brasil. Entre 1964 e 1984 o regime militar promoveu e implementou inúmeros projetos de desenvolvimento tais como: empreendimentos de infraestrutura hidrelétrica, viária, ferroviária, portuária, refinarias de petróleo e polos industriais com o objetivo de ampliar e modernizar a estrutura econômica do país. Sujeitos às mudanças ambientais que estes projetos geraram em seus territórios, grupos indígenas, quilombolas, açorianos, babaçueiros, caboclos, caiçairas, caipiras, campeiros, jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praieiros, sertanejos, varjeiros e demais grupos tradicionais¹, dependentes de recursos naturais territoriais, viram seus modos de vida ameaçados pelo modelo de desenvolvimento em curso (DIEGUES et al., 2001). Assim, a unidade entre ambientalismo e movimentos sociais passou a ter como objetivo organizativo a proteção do meio ambiente e a proteção dos modos de vida destas comunidades.

¹ “Esse grande leque de grupos humanos costuma ser agrupado sob diversas categorias - “populações”, “comunidades”, “povos”, “sociedades”, “culturas” - cada uma das quais tende a ser acompanhada por um dos seguintes adjetivos: “tradicionais”, “autóctones”, “rurais”, “locais”, “residentes”” (LITTLE, 2004, p. 251).

As reivindicações coletivas expuseram para a esfera pública novos fenômenos ambientais, bem como a ambientalização de velhos fenômenos sociais. Contestavam a distribuição de poder sobre seus territórios e questionavam os padrões técnicos de sua apropriação por projetos de desenvolvimento (ACSCERALD, 2010). A luta dos povos da floresta, como exemplo, passa a ganhar visibilidade pública recebendo apoio de cientistas, da mídia e de organizações ambientalistas nacionais e internacionais (SANTILLI, 2005).

Instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a exigir, como pré-condição para o financiamento de projetos de infraestrutura, “estudos de avaliações de impactos ambientais e sociais e planejamento participativo no sentido do “empoderamento” das vítimas do desenvolvimento” (ZHOURI et al., 2010, p. 12).

Em 1981, foi promulgada no Brasil a Lei nº 6.938/1981 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) regulamentando instrumentos de gestão ambiental de alcance nacional, responsáveis por disciplinar a utilização e apropriação dos recursos naturais pela atividade produtiva (MONOSOWKI, 1989). Pela primeira vez o estado brasileiro estabelece uma gestão integrada de recursos naturais, constituindo os objetivos, as ações e os instrumentos da política ambiental brasileira. É deste período a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA): o primeiro criado para propiciar a participação pública no processo gestão e o segundo para articular o conjunto de instituições com atividades relacionadas à proteção e melhoria da qualidade ambiental nas três esferas de governo (MONOSOWKI, 1989).

O Licenciamento Ambiental (LA) se tornou o instrumento de gestão mais importante da PNMA. Incorporou em seu processo os Padrões de Qualidade Ambiental (PQAr) e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) tornando-se o instrumento por excelência para a avaliação da viabilidade ambiental e social dos grandes projetos de infraestrutura (MONOSOWKI, 1989).

Apesar de ser uma resposta às reivindicações do ambientalismo em conjunto com movimentos sociais no Brasil, a partir de 1987 a PNMA passaria a operar sobre a lógica do desenvolvimento sustentável. Voltava-se a assegurar a conservação dos recursos naturais para a manutenção do crescimento econômico (CUNHA et al., 2008).

[...] o discurso sobre o desenvolvimento sustentável foi apropriado, neste contexto, em um sentido diferente daquele pretendido pela luta dos “povos da floresta” e de seus apoiadores. Para esses últimos, os modos de vida dos grupos locais – incluindo apropriação material e simbólica da natureza – representavam um contraponto ao modo de vida da sociedade urbano-industrial-capitalista que, a partir desse ponto de vista, não poderia ter continuidade na trilha do desenvolvimento, tendo em vista a sua insustentabilidade (ZHOURI et al., 2010, p. 13).

Para estes, a promoção de um desenvolvimento sustentável deveria superar a dicotomia entre sociedade e natureza, já que natureza não lhes é externa, mas a base de sua reprodução social, em uma relação simultânea de sustento, dependência e de valorização não apenas monetária, mas também cultural (FLORIT, 2015). Evocava-se, na luta dos povos da floresta, um novo paradigma ambiental baseado na valorização da diversidade cultural, nas diferentes formas de apropriação e significação do território e seus recursos naturais, na democracia, na participação social e na desigualdade existente na distribuição dos impactos dos projetos de desenvolvimento (SANTILLI, 2005; ZHOURI et al., 2010). Segundo Ascerald (2010, p. 110) este paradigma estaria sustentado na injustiça ambiental compreendida “como resultado de uma lógica que faz com que a acumulação de riqueza se realize tendo por base a penalização ambiental dos mais despossuídos”.

Para o autor, a ação de forças de mercado cria impactos desproporcionais que se concentram sobre os mais pobres, gerando processos de injustiça ambiental como resultado de processos não democráticos de elaboração e implementação de políticas públicas. Assim, na perspectiva da justiça ambiental, entende-se um tratamento justo o envolvimento efetivo de todos os grupos sociais no desenvolvimento e na implementação das políticas ambientais. Por tratamento justo, compreende-se que nenhum grupo social, em especial os correntemente vulnerabilizados, deve arcar de forma desigual com as consequências ambientais negativas das operações industriais, agrícolas, comerciais ou da implementação de políticas, planos e projetos de infraestrutura (FASE; ETTERN, 2011). Para Rammê (2014), tal como caracterizado no caso, a degradação ambiental do meio ambiente não atinge todos os grupos sociais de maneira uniforme, submetendo-os a diferentes riscos e incertezas:

Tal fenômeno passou a ser identificado pela expressão injustiça ambiental, que assinala a ocorrência de uma maior destinação dos riscos e danos ambientais, decorrentes do processo de desenvolvimento, a certas comunidades tradicionais, grupos de trabalhadores, grupos raciais

discriminados, populações pobres, marginalizadas e vulneráveis (RAMMÊ, 2014, p. 121).

A abordagem da justiça ambiental trouxe um contraponto na abordagem hegemônica de desenvolvimento sustentável que compreenderia natureza como realidade externa à sociedade e às relações sociais (ZHOURI, 2004). Compreende, então, que um novo modelo de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade ambiental, mas também a sustentabilidade social por meio da promoção da justiça social e da equidade (SANTILLI, 2005).

Ao contrário dessa visão, contudo, a abordagem que se consolidou com a PNMA foi a de avaliações de projetos de desenvolvimento baseadas em uma visão tecnocêntrica. Alterações técnicas nos projetos e a adoção de medidas ambientais, de mitigação e compensação, foram encaradas como suficientes para garantir a viabilidade ambiental de empreendimentos (ZHOURI et al., 2005). A complexidade que exigiria uma avaliação de viabilidade socioambiental, envolvendo questões políticas, sociais e culturais, seria reduzida a ajustes e acomodações técnicas. Em consequência, segundo Zhouri (2011), a maioria dos projetos de infraestrutura submetidos ao processo de licenciamento encontram-se em franca colisão com os modos de vida de comunidades locais e áreas de proteção ambiental. A autora define esse processo como um paradigma da adequação ambiental, onde a obra é percebida de forma inexorável frente aos ambientes naturais e sociais que ela modificara (ZHOURI, 2011).

A injustiça ambiental provocada por este modelo de adequação ambiental caracteriza o licenciamento ambiental como um campo de conflitos em torno da apropriação social da natureza (SANTILLI, 2005; ZHOURI, 2011; LASCHEFSKI, 2011; ACSERALD, 2011). Segundo Laschefski (2011, p. 28) a “crença de que uma grande parte da paisagem social e ambiental a ser destruída possa ser reconstruída através de medidas de compensação e de mitigação dos impactos” conduz o licenciamento ambiental de projetos de desenvolvimento a privilegiar os interesses do capital e respectivamente das empresas públicas e privadas. Isso, para o autor, vem “gerando pendências sociais que causam conflitos duradouros mesmo após a implementação da obra” (LASCHEFSKI, 2011, p. 23) que se manifestam “entre atingidos, empreendedores e órgãos licenciadores, processo que gera a alegada “morosidade”² do licenciamento ambiental.” (LASCHEFSKI, 2011, p. 26, 27)

² Recorrentemente Estado e mercado tem criticado o licenciamento ambiental por sua “morosidade”, defendendo sua flexibilização e, em alguns casos, sua desobrigação, tomando-o como entrave ao

Desse modo, o licenciamento ambiental evidencia as relações de poder e as assimetrias sociopolíticas e econômicas entre os diversos atores, bem como a preeminência de uma visão economicista das possibilidades de uso do “meio ambiente”. Nesse campo de lutas em que as diferentes posições sustentam forças desiguais, perpetua-se um modelo de desenvolvimento que promove políticas socialmente injustas e ambientalmente insustentáveis (ZHOURI, 2011, p. 16).

Esse cenário também se reproduz, com suas especificidades, no litoral do Paraná. A expansão da atividade industrial-portuária nas últimas quatro décadas tem provocado sérias consequências sociais e ambientais na região (MAFRA, 2018). Segundo Pierri (2003), os benefícios das atividades econômicas não se revertem no bem-estar da população local. As comunidades locais, em especial, as comunidades pesqueiras, têm sofrido pressões que prejudicam e/ou impedem seu acesso os bens naturais da região, ocorridos, em grande parte, por processos de desenvolvimento que geram especulação imobiliária em territórios tradicionais (PIERRI et al., 2006).

Comunidades pesqueiras locais são prejudicadas por deslocamentos forçados por obras de infraestrutura pública e portuária, dragagens, poluição, fluxo intenso de navios, acidentes, dentre outros, que prejudicam recursos pesqueiros, comprometendo os recursos humanos, socioculturais e ambientais necessários para o desenvolvimento e manutenção da pesca artesanal local (CALDEIRA, 2018).

Aceita-se que os impactos originados por essas atividades, e os reflexos de uma conservação irrestrita e integral das áreas naturais, postos principalmente de uma maneira que desconsidera a existência da vida humana, são as principais fontes de geração de injustiças ambientais e espaciais, e de origem dos processos de desterritorialização no cenário local, principalmente quando se considera os efeitos direcionados sobre parcelas mais vulneráveis da população local, como os pescadores artesanais (MAFRA, 2018, p. 97).

Conseqüentemente, multiplicam-se os conflitos socioambientais entre os modos de vida de comunidades pesqueiras locais, dependentes de seu território (marinho e terrestre), com os empreendimentos de infraestrutura pública (estradas, ferrovias, linhas de transmissões) e superestrutura (retro-áreas, píeres de atracação, áreas marinhas de uso exclusivo), necessários para a operação das atividades portuárias (CHEREM et al., 2016). Tais conflitos resultam em ações de exclusão e agressão geradoras de injustiças às comunidades pesqueiras artesanais que dependem diretamente da exploração de recursos presentes em seus territórios (CHEREM et al., 2016).

desenvolvimento, mesmo que seus representantes, empreendedores e governos, sejam beneficiados com as licenças ambientais para seus projetos na maioria dos casos (LASCHEFSKI, 2011).

Os conflitos em torno dos impactos gerados pela ação humana no litoral do Paraná observados são decorrentes principalmente da atividade portuária, pela presença do Porto de Paranaguá e seus impactos (como o acidente do Vicuña em 2004), pela futura construção do Porto de Pontal, pelo fluxo de navios dentro da Baía e pela dragagem do Canal da Galheta (CHEREM et al., 2016, p. 22).

Para Góes (2014) o cenário de expansão da atividade portuária, ou seja, a expansão da utilização industrial dos recursos naturais em detrimento do uso direto (artesanal) destes mesmos recursos, por comunidades tradicionais locais, indica uma tendência de aumento desses conflitos. Maфра (2018) aponta que as atividades econômicas desenvolvidas na região representam “processo de desagregação das relações econômicas e produtivas, sócio-organizacionais, de parentesco, de compadrio e vizinhança, e culturais dos pescadores artesanais do litoral, expressas pelo folclore e artesanato (MAFRA, 2018, p. 111). Mendonça et al. (2017) indicaram ser necessárias ações para a promoção e manutenção da pesca já que a descontinuidade da atividade provocaria efeitos de degradação da memória e da identidade social dos modos de vida a ela associados.

De acordo com o levantamento realizado para esta pesquisa, 17 empreendimentos de grande porte relacionados à atividade portuária se encontram em processo de licenciamento no litoral paranaense (IBAMA, 2018; IAP, 2018). Considerando a importância que o processo de licenciamento ambiental adquire neste contexto, frente à vulnerabilidade das comunidades pesqueiras locais, acredita-se ser pertinente elaborar e testar formas de avaliar criticamente os processos de licenciamento ambiental de grandes projetos de infraestrutura portuária que envolvam comunidades pesqueiras.

A divergência presente no campo do licenciamento ambiental frente à necessidade de reformulação de seus objetivos e de aperfeiçoamento de suas metodologias e abordagens tem contribuído para a produção de diversos estudos realizados para avaliar sua efetividade. Destacam-se os estudos de grande circulação realizados pelo *International Association for Impact Assessment* (IAIA) a nível internacional em 1996, Ministério Público Federal (MPF) em 2004 e Tribunal de Contas de União (TCU) em 2008 a nível nacional, além de centenas de trabalhos acadêmicos em todo o mundo contribuindo para o aprimoramento deste instrumento (ALMEIDA, 2013; BOND et al., 2013).

Contudo, o objetivo da maioria destes estudos concentra-se em análises técnico-processuais baseados em uma visão tecnocêntrica, a qual separa o meio ambiente de suas dimensões sociopolíticas e culturais. Considerando a leitura crítica do licenciamento enquanto campo ambiental e a capacidade que este instrumento tem de interferir no destino de milhares de comunidades tradicionais, não se admite que possa ser compreendido de modo reducionista, como um instrumento que opera tão somente a partir de um conjunto de procedimentos.

Segundo Laschefski (2011),

De modo geral, faltam mecanismos que garantam um controle social eficiente do processo de licenciamento, fato que conduz os empreendedores à crença de que as licenças ambientais possam ser obtidas através da pressão política, ao invés da elaboração cuidadosa dos estudos (LASCHEFSKI, 2011, P. 23).

Neste sentido, com o objetivo “identificar os problemas que os procedimentos e métodos convencionais de avaliação apresentam ao não considerarem apropriadamente a diversidade sociocultural das formas de apropriação do meio” (FASE; ETTERN, 2011, p. 52), Jean-Pierre Leroy (FASE), Henri Acselrad (IPPUR/UFRJ), Cecília Campello do A. Mello (IPPUR/UFRJ), Julianna Malerba (FASE) e outros cientistas, coordenaram o projeto Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) compreendendo-o como um instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento.

A AEA foi desenvolvida como um instrumento de complementação para avaliação de impactos ambientais e visa “fortalecer os movimentos e grupos sociais atingidos nos processos de participação e tomada de decisão sobre empreendimentos que podem afetar seu modo de vida de forma direta ou indireta” (FASE; ETTERN, 2011, p. 42). A proposta buscava dar um primeiro passo na criação de mecanismos e procedimentos que assegurem o tratamento justo e o envolvimento efetivo dos diversos grupos sociais na avaliação de impacto ambiental e na tomada de decisão de forma equânime, participativa e democrática. E assim faria “valer a perspectiva diferenciada dos grupos sociais “atingidos” e/ou correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória” (FASE; ETTERN, 2011, p.16).

Torna-se importante, assim, compreender de que maneira a Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) pode ser mobilizada para avaliar criticamente o licenciamento ambiental de empreendimentos já licenciados (e/ou em operação),

observando como a justiça ambiental é considerada em processos envolvendo comunidades pesqueiras no litoral do Paraná.

1.1. Objetivo Geral

Elaborar e aplicar indicadores para Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) das comunidades pesqueiras no licenciamento ambiental da atividade portuária no litoral do Paraná.

1.2. Objetivos específicos

- Propor uma releitura dos indicadores de efetividade de avaliação de impactos ambientais com base nos princípios da Avaliação de Equidade Ambiental.
- Analisar a equidade ambiental das comunidades pesqueiras no licenciamento ambiental do TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná.
- Avaliar a utilização de indicadores como instrumento de análise de equidade ambiental em processos de licenciamento ambiental.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Licenciamento Ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil

A resolução CONAMA 237/1997 define licenciamento ambiental como procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. Trata-se especificamente de projetos efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que podem causar degradação ambiental. O Licenciamento Ambiental (LA) se tornou “[...] o instrumento de política ambiental brasileira que tem maior reconhecimento e poder na gestão ambiental” (BURSZTYN et al., 2012 p. 505). A importância e centralidade deste instrumento pode ser notada devido a incorporação em seu processo dos Padrões de Qualidade Ambiental (PQAr) e da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) para aferir a viabilidade ambiental de projetos potencialmente causadores de impactos ambientais, e também para garantir o monitoramento, mitigação e compensação de seus impactos (SÁNCHEZ, 2013).

A AIA pode ser compreendida como o conjunto de etapas destinadas a determinar a viabilidade ambiental de um projeto, fornecendo informações que possam subsidiar a tomada de decisão regulatória sobre sua implementação. Estas etapas envolvem a caracterização da atividade potencialmente poluidora, o diagnóstico socioeconômico e biofísico da área de influência do projeto, prognóstico de impactos, alternativas locacionais e tecnológicas, tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental, definição de medidas mitigadoras, compensatórias, de monitoramento e a participação social (SANCHEZ, 2013).

A origem deste formato de instrumento de avaliação de impacto está relacionada ao contexto do surgimento do *National Environmental Policy Act* (NEPA) nos Estados Unidos em 1969. As mobilizações em torno dos impactos sociais e ambientais de políticas governamentais, sobretudo de projetos de desenvolvimento, levaram a criação do conceito-método Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) com o objetivo de avaliar previamente os impactos de decisões governamentais.

Quando do licenciamento de grandes empreendimentos³, a AIA é instrumentalizada pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA-Rima é um documento técnico-científico que inclui os diagnósticos dos meios físico, biótico e socioeconômico da região de instalação do empreendimento e que deve analisar os impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, estipulando medidas mitigadoras e compensatórias para os impactos negativos, bem como programas de acompanhamento e monitoramento (CONAMA, 1997). Para Sánchez (2013) o licenciamento ambiental é conceitualmente uma AIA-procedimento enquanto os estudos ambientais (neste caso o EIA-Rima) elaborados como parte dos subsídios de tomada de decisão, são definidos como AIA-instrumento e os critérios metodológicos adotados nestes estudos são classificados como uma AIA-método. A avaliação dos impactos sociais no licenciamento/AIA se dá unicamente por meio do componente socioeconômico que compõe, junto aos componentes biofísicos, o escopo mínimo de seu diagnóstico e prognóstico de impactos conforme determinado pela Resolução CONAMA 01/1986.

Observa-se que a resolução CONAMA 01/1986 estabelece as “definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente” (BRASIL, 1986) e incorpora o conceito de meio ambiente como a integração dos seus meios físicos, bióticos e sociais. Em seu Artigo 1º a Resolução considera impacto ambiental como alterações das propriedades biofísicas do meio ambiente que, direta ou indiretamente, afetam tanto a dimensão biofísica do meio ambiente (qualidade dos recursos ambientais e as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente) quanto as sociais (a saúde, a segurança e o bem-estar da população, suas atividades sociais, culturais e econômicas). Mais do que uma categoria de análise, a resolução apresenta em seu Artigo 6º a dimensão social do meio ambiente em sua inteiração com a dimensão biofísica, sendo obrigatório aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) considerar “as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.” (BRASIL, 1986).

O termo relações de dependência reflete uma evolução entre a visão conservacionista da política ambiental brasileira até a década de 1980 “voltada para a

³ A Resolução CONAMA 001/86 exige o EIA/RIMA para o licenciamento de estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; ferrovias; portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; hidrelétricas dentre outros.

proteção de ecossistemas e espécies, e sem uma dimensão social claramente incorporada” (SANTILLI, 2015, p.10) e a atual complexidade do debate, em particular quando articulado às relações entre meio ambiente e os modos de vida de grupos, comunidades e povos tradicionais.

No que se refere ao licenciamento ambiental de atividades portuárias, a nível federal e de atribuição do IBAMA, três fases dadas por licenças diferentes constituem o processo. Na primeira, Licença Prévia (LP), o empreendedor deve comprovar a viabilidade ambiental do empreendimento por meio do EIA-Rima. Na Licença de Instalação (LI), que autoriza a obra ou instalação, o empreendedor deve apresentar o Plano Básico Ambiental (PBA) composto pelos programas ambientais necessários para a minimização dos impactos negativos e maximização dos impactos positivos revelados pelo EIA-Rima na fase anterior (BRASIL, 1997). Por fim, a Licença de Operação (LO), deverá ser requerida antes do início do funcionamento do empreendimento, obrigando o empreendedor a realizar uma vistoria a fim de verificar se as exigências contidas na LP e LI foram atendidas. O empreendedor deverá elaborar relatórios sobre implantação dos programas ambientais e medidas mitigadoras previstas nas etapas anteriores (BRASIL, 1990).

O licenciamento ambiental implica no diagnóstico do impacto ambiental de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, bem como, por ocorrência de sua viabilidade ambiental, no monitoramento, mitigação e compensação de seus impactos (SÁNCHEZ, 2013). Este diagnóstico é realizado com base em uma visão ampliada de meio ambiente como “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (CONAMA, 2002) implicando os meios biofísicos e socioeconômicos da região de instalação e operação do empreendimento.

Observa-se, ainda, a inclusão das comunidades tradicionais no instrumento de licenciamento ambiental por meio da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 do Ministério do Meio Ambiente, da Fundação Nacional do Índio – Funai, da Fundação Cultural Palmares – FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental. A partir desta Portaria, foram promulgadas a Portaria Interministerial 60/2015 e a Instrução Normativa 01/2015 do IPHAN/MinC, que regulamentam, com base na Constituição Federal de 1988, a proteção e salvaguarda do patrimônio cultural imaterial

das populações e comunidade tradicionais, bem como das condições sociais, econômicas e ambientais de sua produção.

2.2 Especialidades no campo de avaliação de impactos

Com o surgimento da AIA, surgiu, também, a chamada “comunidade de avaliação de impacto”, formada por pesquisadores acadêmicos e praticantes (consultores ambientais) com o intuito de propor, aprimorar e defender a prática de avaliação de impacto a nível mundial. Esta comunidade veio fortemente relacionada e institucionalizada pela *International Association for Impact Assessment* – IAIA, que tem por objetivo concentrar a produção e divulgação de conhecimentos na área, por meio de congressos, publicações científicas e manuais de boas práticas.

Desde sua promulgação em 1970, vale citar que a AIA já contava com propostas de aperfeiçoamento. A forte tendência do instrumento em realizar uma avaliação biocêntrica do meio ambiente, em detrimento de seus aspectos sociais, gestava o que viria a ser chamada Avaliação de Impactos Sociais (AIS). A AIS se diferenciava da AIA na medida em que passava a se dedicar as consequências sociais de projetos de infraestrutura, bem como as consequências ambientais que as primeiras poderiam provocar (VANCLAY, 2006).

De acordo com a IAIA,

Avaliação de Impacto Social inclui os processos de analisar, monitorar e gerenciar as consequências sociais intencionadas e não intencionadas, positivas e negativas, de intervenções planejadas (políticas, programas, planos, projetos) e quaisquer processos de mudança social invocados por estas intervenções. Seu objetivo primordial é um ambiente biofísico e humano mais sustentável e equitativo (IAIA, 2003).

Observa-se que o conceito de impacto social não envolve apenas as variáveis quantitativas como os estudos demográficos e econômicos, mas também as questões subjetivas inerentes ao processo de avaliação de impacto. Em especial, a AIS considera as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero presentes na realidade, bem como a distribuição assimétrica dos custos e benefícios dos grandes projetos de desenvolvimento transferidos para as camadas mais vulneráveis da sociedade.

A experiência com a AIA produziu inúmeras críticas e, conseqüentemente, novas propostas de avaliação de impacto. Dentre eles destaca-se a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE); Avaliação de Impacto na Saúde Humana (AISH), Avaliação de

Sustentabilidade (AS), etc., de forma que Morrison-Saunders (2014) realizou o levantamento de mais de 40 propostas de especificidades de avaliação de impactos ambientais⁴.

Todas estas propostas de avaliação de impacto, no entanto, podem ser consideradas como propostas associadas à visão hegemônica da modernização ecológica no campo do licenciamento ambiental. Convergem na “confiança que passa a existir na ciência e na tecnologia para superar os problemas [socioambientais]” (FOLADORI, 2005, p. 6) no sentido de apoiar o processo tomado de decisão e com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável (CHANCHITPRICHA et al., 2013). A visão de que tudo pode ser “consertado” por meios técnicos (recuperação da natureza, remoção de pessoas e comunidades, compensação monetária, etc.) cria o ambiente necessário para se declarar a viabilidade ambiental de empreendimentos em qualquer circunstância. Não obstante, esta estratégia encontra seus limites quando comunidades com diferentes visões de mundo e relações socioterritoriais são atingidas, uma vez que a mitigação e compensação sobre suas perdas não são possíveis, indicando contradições entre seus modos de vida e o modelo da sociedade-urbano-industrial capitalista.

2.3 Avaliação de efetividade de instrumentos de avaliação de impactos

Com o crescimento da aplicação de abordagens de avaliação de impacto cresceu igualmente o interesse por pesquisas voltadas a analisar seus resultados. “O que passou a se buscar foi de fato uma avaliação da avaliação, de forma que se passou a produzir propostas teórico-metodológicas com este fim” (CASHMORE et al., 2009, p. 3). Para Bond et al. (2013), as críticas aos instrumentos de avaliação de impacto elevaram as preocupações de seus defensores.

Uma tentativa inicial de analisar globalmente tais propostas foi realizada pela própria IAIA e culminou estudo *International Effectiveness Study*, realizado por Barry Sadler em 1996 (CASHMORE et al., 2009).

Neste estudo Sadler (1996) considerou que uma avaliação deveria apontar não apenas os resultados de um processo de avaliação de impacto, mas também a sua efetividade. Para o autor, efetividade poderia ser definida como “algo que funciona

⁴ Para um maior aprofundamento sobre estas especificidades de avaliação de impacto, bem como das demais avaliações existentes, consultar Morrison-Saunders et al. (2014).

como pretendido e que satisfaz os propósitos para os quais foi projetado” (SADLER, 1996, p. 37). Assim efetividade diria respeito à capacidade de se promover os resultados pretendidos em uma determinada ação. O conceito de efetividade se propõe a compreender quão bem uma avaliação de impacto tem alcançado os objetivos e requisitos das legislações ambientais e, quais condições, ou fatores, proporcionam o sucesso deste instrumento (SADLER, 1996).

Sadler (1996) definiu três tipos de efetividade⁵:

- a) Efetividade processual (objetiva) que tem por propósito analisar se a avaliação de impacto está em conformidade com a legislação ambiental e as disposições e diretrizes estabelecidas pelos manuais de boas práticas internacionais;
- b) Efetividade substantiva (real) que tem por objetivo analisar se a avaliação de impacto alcança seus objetivos específicos (ou seja, se auxilia/influencia na alteração dos resultados ambientais do projeto e/ou na tomada de decisão);
- c) Efetividade transactiva que objetiva analisar se avaliação de impacto obtém resultados com menor custo e tempo possíveis;

Baker et al. (2003) compreendem que a efetividade processual pode ser mensurada avaliando como, na prática, a avaliação de impacto aderiu à legislação ambiental e as disposições/diretrizes estabelecidas pelos manuais de boas práticas reconhecidos internacionalmente (“Como foi aplicada?”). Já a efetividade substantiva pode ser mensurada por meio da comparação entre os objetivos alcançados e os objetivos estabelecidos (“Quais objetivos foram alcançados?”). Por fim, a mensuração da efetividade transactiva se dá pela avaliação de como os recursos de tempo e dinheiro foram empregados para alcançar os objetivos (“Como a aplicação dá suporte aos objetivos?”).

Baker et al. (2003) acrescentaram ainda a eficiência normativa como categoria adicional, sob a qual Kauppinen et al. (2006) acrescentaram 'aprendizado e mudanças de visões' como a perspectiva de eficiência normativa a ser considerada.

⁵ No original: effectiveness procedural, effectiveness substantive, effectiveness transactive.

- d) Efetividade normativa teria então por objetivo analisar até que ponto a avaliação proporciona aprendizado e aprimoramento para os envolvidos no processo.

De acordo com Almeida (2017), na aplicação prática de modelos metodológicos, a efetividade tem sido analisada, em grande parte, a partir da verificação do cumprimento de significativo número de critérios estabelecidos em regulamentações e manuais de melhores práticas. Assim “se um sistema de AIA não atender a uma parcela significativa dos critérios de avaliação não gera os benefícios a que se destina na proteção do ambiente” (ALMEIDA, 2013, p. 34). Contudo, Cashmore et al. (2004) afirmam que apesar do progressivo desenvolvimento de pesquisas sobre a efetividade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental, a maior parte da literatura tem dado ênfase à avaliação da efetividade processual (objetiva) com uma proporção menor focada na avaliação da efetividade substantiva (real) das avaliações de impacto. O foco em questões procedimentais conduz a um olhar reducionista sobre processos de avaliação de impacto, desconsiderando se um conjunto de procedimentos adotados alcançou ou não seus objetivos (ALMEIDA, 2013).

A partir desta questão, Almeida (2013) realizou um esforço para mensurar os indicadores de efetividade mais utilizados para avaliar os sistemas de AIA através da revisão da literatura nacional e internacional. Os mesmos passaram por uma etapa de triagem, aproveitando-se aqueles que se relacionam com as etapas do processo de AIA propostas por Sánchez (2013): escopo, elaboração do estudo, análise técnica do estudo (fase técnica); participação e decisão (fase decisória) excluindo as etapas de triagem e monitoramento por não constarem dentre as informações coletadas nos processos selecionados para o estudo da autora.

A autora ainda incluiu dois indicadores não identificados na revisão da literatura, sendo eles o detalhamento do Termo de Referência (TR) e a realização de vistorias, uma vez que contemplam referências de melhores práticas. Dentre os 16 indicadores selecionados, três deles (escopo participativo, consideração de alternativas e audiência pública), foram subdivididos em dois grupos para contemplar tanto a efetividade procedimental quanto a substantiva, seguindo a proposta de efetividade proposta por Sadler (1996). No total a autora aplicou 19 indicadores para a avaliação da situação dos sistemas de licenciamento com AIA em São Paulo-SP e Sul de Minas Gerais-MG. O Quadro 1 apresenta o conjunto de indicadores selecionados pela autora, sua

categorização enquanto indicadores de efetividade procedimental ou substantiva, a justificativa da escolha de cada indicador, uma escala de avaliação e o objeto (documento) a ser analisado.

QUADRO 1 – CONJUNTO DE INDICADORES SELECIONADOS PARA A AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO COM AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL POR ALMEIDA (2013) EM SÃO PAULO E SUL DE MINAS GERAIS.

(continua)					
ETAPA	INDICADOR	EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	ESCALA DE AVALIAÇÃO	OBJETO ANALISADO
Escopo	1. TR elaborado para o projeto.	<u>Procedimental</u>	Como o potencial de causar impacto depende das características do empreendimento e do meio onde se pretende implantá-lo, o TR deve ser elaborado para o projeto, a fim de considerar as especificidades e o que é realmente importante para o caso em questão.	A: O Termo de Referência (TR) foi elaborado para o projeto. <u>NA</u> : O TR utilizado era pré-elaborado e generalizado.	TR
	2. TR detalhado	<u>Procedimental</u>	Além de listas os tópicos que devem ser abordados no EIA, é importante que o TR detalhe o modo como cada tópico deve ser abordado, destacando, por exemplo, relações que não podem ser esquecidas e metodologias. Assim o TR passa a ser uma lista de verificação descritiva.	A: O TR descrevia como deveria ser elaborado cada tópico. <u>NA</u> : O TR apresentava somente tópicos, sem orientações para seu desenvolvimento do mesmo.	TR
	3. Escopo participativo: Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo	<u>Procedimental</u>	É importante para a efetividade da AIA que a participação ocorra nos estágios iniciais do processo, como na fase de escopo, onde os interessados poderão destacar pontos que devem ser abordados pelo EIA/RIMA	A: Ocorreu algum tipo de participação (encaminhamentos escritos ou manifestação da população e/ou envolvimento do Conselho de meio ambiente) e/ou audiência pública. <u>NA</u> : Não houve nenhuma participação na fase de escopo.	Ata de audiência e documentos com contribuições na fase de escopo TR
	4. Escopo participativo: A participação resultou em	<u>Substantiva</u>	Para que a participação seja realmente efetiva e não passe do cumprimento de um aspecto legal, ela deve trazer contribuições para o processo. Ou seja, não adianta a	A: A participação trouxe contribuições para a etapa na forma de pontos que deverão ser abordados pelo EIA/RIMA. <u>NA</u> : A participação não ocorreu ou, quando	

ETAPA	INDICADOR	EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	ESCALA DE AVALIAÇÃO	OBJETO ANALISADO
Elaboração do estudo.	contribuições para o escopo?		participação (audiência pública) acontecer se ela não acrescenta nada ao processo.	ocorreu, não acrescentou nada à etapa.	EIA e Informações Complementares (IC)
	5. Consideração de alternativas: Existiu a consideração de alternativas?	<u>Procedimental</u>	A proposição de alternativas tecnológicas e/ou locais deve ser considerada a fim de que opções mais viáveis ambientalmente sejam escolhidas.	<u>A</u> : O EIA apresentou discussão de alternativas tecnológicas e/ou locais. <u>NA</u> : O EIA não apresentou nenhuma consideração de alternativa.	
	6. Consideração de alternativas: As alternativas apresentadas foram plausíveis?	<u>Substantiva</u>	Apenas a descrição de alternativas não garante a escolha das mais viáveis ambientalmente. É comum nos estudos que a discussão de alternativas seja enviesada, ou seja, as outras alternativas propostas são impraticáveis, forçando a escolha da alternativa preferida.	<u>A</u> : A discussão de alternativas apresentada permitiu a seleção de opções ambientalmente mais viáveis para o projeto. <u>NA</u> : O EIA não apresentou nenhuma consideração de alternativa ou a discussão de alternativas induziu a escolha da opção preferida.	
	7. Delimitação da AI	<u>Procedimental</u>	É importante que as áreas onde aconteceram os impactos sejam definidas, até mesmo para que haja a espacialização de onde os estudos, para a realização do diagnóstico ambiental, devem se concentrar.	<u>A</u> : O EIA apresentou a delimitação das áreas de influência (AI) do empreendimento. <u>NA</u> : O EIA não delimitou nenhuma AI.	
	8. Análise dos principais impactos	<u>Procedimental</u>	O prognóstico é uma das etapas centrais do EIA; se os impactos a serem provocados pelo projeto não são identificados, a análise de viabilidade é prejudicada e as alterações provocadas pelo empreendimento não poderão ser mitigadas e acompanhadas.	<u>A</u> : O EIA apresentou os principais impactos comumente associados à tipologia do empreendimento. <u>NA</u> : O EIA não apresentou os principais impactos.	

ETAPA	INDICADOR	EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	ESCALA DE AVALIAÇÃO	OBJETO ANALISADO
	9. Mecanismos para avaliação de impactos cumulativos	<u>Procedimental</u>	Impactos causados por um único projeto podem não ser significativos, mas quando associados aos de outros empreendimentos passam a ser importantes por causa de suas propriedades cumulativas e sinérgicas, devendo estes efeitos serem abordados no EIA.	<u>A</u> : O EIA apresentou alguma discussão a respeito de impactos cumulativos. <u>NA</u> : O EIA não apresentou nenhuma informação relacionada à cumulatividade de impactos.	
	10. Proposição de medidas ambientais para os principais impactos	<u>Procedimental</u>	Os impactos a serem provocados por um projeto devem ser evitados, mitigados e/ou compensados através de medidas ambientais descritas no EIA (ou no PCA no caso de MG)	<u>A</u> : Para cada um dos principais impactos a serem ocasionados pelo projeto foi apresentada pelo menos uma medida ambiental para evitá-lo, mitigá-lo e/ou compensá-lo. <u>NA</u> : Pelo menos um dos principais impactos ambientais não apresentou uma medida ambiental associada.	EIA (e PCA no caso de MG) e IC
	11. Programas de monitoramento para os principais impactos	<u>Procedimental</u>	Os impactos que não puderam ser evitados necessitam de acompanhamento para a verificação da eficiência das medidas ambientais propostas e da continuidade da adequação ambiental do projeto. São os programas de monitoramento propostos pelo EIA (ou pelo PCA no caso de MG) que vão embasar este papel.	<u>A</u> : Para cada um dos principais impactos monitoráveis foi apresentado um programa de monitoramento para seu acompanhamento na fase de implantação e/ou operação. <u>NA</u> : Pelo menos um dos principais impactos ambientais monitoráveis não apresentou um programa de monitoramento associado.	
	12. Rima em linguagem acessível	<u>Substantiva</u>	O Rima é a forma de comunicar os resultados da AIA para a população comum e permitir que ela participe do processo; por isso, o Rima deve ser elaborado em uma linguagem não técnica, sendo as informações traduzidas em	<u>A</u> : O Rima foi escrito em linguagem não técnica e acessível à população. <u>NA</u> : O Rima apresentou-se como uma cópia/resumo do EIA ou foi escrito em uma linguagem estritamente técnica.	RIMA

ETAPA	INDICADOR	EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	ESCALA DE AVALIAÇÃO	OBJETO ANALISADO
Análise Técnica.	13. Realização de vistoria	<u>Procedimental</u>	A realização de vistorias durante a análise técnica permite verificar se as informações apresentadas pelo EIA são condizentes com a realidade do local onde se pretende implantar o empreendimento.	A: Foi realizada pelo menos uma vistoria técnica para embasamento do parecer técnico a respeito da viabilidade ambiental do projeto. <u>NA</u> : Nenhuma vistoria foi realizada.	EIA E TR
	14. Os estudos ambientais atendem ao escopo (TR)	<u>Procedimental</u>	A análise técnica do conteúdo do EIA/RIMA, inicialmente, deve ser norteado pelo atendimento ao que foi estabelecido pelo TR.	<u>A</u> : Todos os tópicos do TR foram apresentados pelo EIA ou pelas IC ou, quando não apresentados, existiu uma justificativa de não abordagem. <u>NA</u> : Algum tópico contido no TR não foi apresentado pelo EIA ou pelas IC, não existindo justificativa.	Comparação do TR com o EIA e IC
Participação	15. Publicidade	<u>Procedimental</u>	Para que possam participar do processo, os interessados e a população têm o direito de serem notificados da existência do processo, da abertura do período para a solicitação da audiência, da realização da audiência e da emissão da licença. Esta notificação ocorre através das publicações em jornais e, no caso de SP, também através de radiodifusão.	<u>A</u> : Existiram publicações notificando a existência do processo, abertura do período para solicitação de audiência, realização da audiência (quando realizada) e emissão da licença. <u>NA</u> : Alguma das publicações acima descrita não foi realizada.	Publicação de jornais
	16. Audiência pública: Realização de audiência pública	<u>Substantiva</u>	É importante para a efetividade da AIA que ocorra o envolvimento dos afetados e/ou interessados no processo, o que vai acontecer principalmente através da realização de audiência pública.	<u>A</u> : A audiência pública foi realizada na fase de análise técnica do estudo. <u>NA</u> : A audiência pública não foi realizada nesta fase.	Ata da audiência

ETAPA	INDICADOR	EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	ESCALA DE AVALIAÇÃO	OBJETO ANALISADO
	17. Audiência pública: Contribuição da audiência com o processo	<u>Substantiva</u>	Para que a participação seja realmente efetiva e não passe do cumprimento de um aspecto legal, ela deve trazer contribuições para o processo. Ou seja, não adianta a participação (audiência) acontecer se ela não acrescenta nada ao processo.	<u>A</u> : Os assuntos abordados na audiência pública trouxeram alguma contribuição para o processo, como a solicitação de IC ou o posicionamento da população pró ou contra o projeto. <u>NA</u> : A audiência não foi realizada ou quando realizada não passou do cumprimento de uma exigência legal, sendo que os assuntos abordados em nada contribuíram para o processo.	
Decisão	18. Influência da análise técnica	<u>Substantiva</u>	Para uma decisão efetiva, devem ser considerados os resultados da análise técnica.	<u>A</u> : A decisão do conselho de meio ambiente acatou ao estabelecido pelo parecer técnico. <u>NA</u> : A decisão do conselho de meio ambiente não acatou ao estabelecido pelo parecer técnico.	Ata da reunião do conselho e Parecer técnico
	19. Influência da participação	<u>Substantiva</u>	Para uma decisão efetiva devem ser considerados os resultados da participação pública.	<u>A</u> : Os questionamentos e posicionamento da população, quando existiu participação, foram levados em consideração na decisão. <u>NA</u> : Não existiu participação ou os questionamentos e posicionamentos da população, quando existiu participação, não foram levados em consideração na decisão.	

LEGENDA: A: atendido; NA: não atendido, TR: Termo de Referência, IC: Informações Complementares, EIA: Estudo de Impacto Ambiental, PCA: Plano de Controle Ambiental.

FONTE: Almeida (2013).

O modelo de análise da autora está centrado na compreensão da efetividade procedimental e substantiva de Sadler (1996), excluindo-se a efetividade transactiva do autor e a efetividade normativa proposta por Baker e McLelland (2003).

Os indicadores relacionados a efetividade procedimental se dedicam a perceber se um determinado número de critérios foi aplicado a AIA, são eles: 1 “TR elaborado para o projeto”; 2 “TR detalhado”; 3 “Escopo participativo: Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo”; 5 “Consideração de alternativas: Existiu a consideração de alternativas?”; 7 “Delimitação da AI”; 8 “Análise dos principais impactos”; 9 “Mecanismos para avaliação de impactos cumulativos”; 10 “Proposição de medidas ambientais para os principais impactos”; 11 “Programas de monitoramento para os principais impactos”; 13 “Realização de vistoria”; 14 “Os estudos ambientais atendem ao escopo (TR)”; 15 “Publicidade”; 17 “Audiência pública: Contribuição da audiência com o processo”; 18 “Influência da análise técnica” e 19 “Influência da participação”.

Já os indicadores relacionados à efetividade substantiva buscam perceber se, alguns destes critérios, foram aplicados corretamente. São eles: 4 “Escopo participativo: A participação resultou em contribuições para o escopo?”; 6 “Consideração de alternativas: As alternativas apresentadas foram plausíveis”; 12 “Rima em linguagem acessível”; 16 “Audiência pública: Realização de audiência pública”; 17 “Audiência pública: Contribuição da audiência com o processo”; 18 “Influência da análise técnica” e 19 “Influência da participação”.

Este conjunto de indicadores baseados no modelo de avaliação de efetividade, segundo a autora, servem para a compreensão de casos concretos em seus aspectos mais significativos, bem como, para evidenciar as características mais gerais ou mais recorrentes em avaliações de impacto.

2.4 Proposta da Avaliação de Equidade Ambiental

A concepção de avaliação de efetividade de Sadler (1996) e Baker et al. (2003), materializada pelo modelo metodológico de indicadores de Almeida (2013), encontra relação com a perspectiva dos atores hegemônicos no campo ambiental, e é contraditória as observações feitas por Acserald (2011) no campo do debate crítico. Segundo o autor os procedimentos convencionais de avaliação de impacto, baseados em concepções tecnicistas de efetividade dos instrumentos de gestão, consideram o meio

ambiente como “pura matéria e energia a ser inserida racionalmente no mercado global” (FASE; ETTERN, 2011, p. 41). A crença de que o desenvolvimento, de forma abstrata, gera benefícios (em especial emprego e renda) como um valor universalmente aceito e inquestionável, não abre espaço para a divergência, contribuindo para silenciar outras visões de desenvolvimento e suas dimensões socioculturais diferenciadas. Para o autor, este modelo procedimental não é adotado nos países onde o Estado já considerou e já incorporou a experiência dos movimentos sociais.

[...] em países onde as políticas ambientais já foram influenciadas pela ação coletiva da sociedade organizada – como os próprios EUA, entre outros – tenderam a superar as avaliações de cunho tecnicista, introduzindo em todas as instâncias de planejamento a consideração da desigualdade social na distribuição dos danos e benefícios ambientais dos programas e projetos de desenvolvimento (FASE; ETTERN, 2011, p. 42).

Neste sentido, as avaliações de impacto no Brasil são responsáveis, pelo menos em parte, pela promoção de processos de injustiça ambiental. Estes processos ocorrem quando o ônus e os benefícios do desenvolvimento são distribuídos de forma assimétrica em uma sociedade heterogênea, por meio da elaboração e da implementação, não democrática, de políticas públicas, mesmo sob o discurso da construção de consenso. Assim, por justiça ambiental entende-se um tratamento justo e o envolvimento efetivo de todos os grupos sociais no desenvolvimento e na implementação das políticas ambientais (FASE; ETTERN, 2011). Por tratamento justo, compreende-se que nenhum grupo social, em especial os correntemente vulnerabilizados, deve arcar de forma desigual com as consequências ambientais negativas das operações industriais, agrícolas, comerciais ou da implementação de políticas, planos e projetos de infraestrutura (FASE; ETTERN, 2011).

Para Rammê, (2014) o atual modelo de avaliação de projetos de desenvolvimento não é capaz de avaliar adequadamente a distribuição dos potenciais impactos e riscos ambientais sob a ótica social dos grupos atingidos. Este processo demonstraria uma “desconexão existente entre o atual projeto jurídico-constitucional socioambiental brasileiro e a realidade prática que, por diversos fatores e influências, vem impondo uma lógica de flexibilização e desconstrução da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil” (RAMMÊ, 2014, p. 119).

A construção de um modelo de avaliação de efetividade, segundo esses autores, deve abranger tanto questões técnica/procedimentais quanto questões políticas que envolvem, necessariamente, as relações de poder que se desenvolvem nos processos de

avaliação de impacto. Assim, o licenciamento ambiental sofre críticas de ambientalistas e atingidos pelas obras “por ser ineficaz na avaliação da viabilidade e da sustentabilidade social e ambiental dos projetos, e por não possibilitar, na prática, uma efetiva e ampla participação no processo decisório” (ZHOURI, 2011, p.13). Com isso “defendem mudanças que coloquem em prática uma maior transparência e democratização do processo, além de avaliações que considerem a sustentabilidade ambiental, social e cultural das obras, para além da aprovação de licenças com acréscimos de medidas mitigadoras e compensatórias” (ZHOURI, 2011, p. 13).

Tais divergências, entre a abordagem baseada na efetividade e o debate crítico em torno do licenciamento ficam evidentes com a proposição do projeto de Avaliação de Equidade Ambiental, que oferece um contraponto à perspectiva sintetizada por Almeida (2013) no campo da efetividade. Por iniciativa da FASE – Solidariedade e Educação e do ETTERN – Laboratório Estado, Território, e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), os pesquisadores Jean-Pierre Leroy (FASE), Henri Acselrad (IPPUR/UFRJ), Cecília Campello do A. Mello (IPPUR/UFRJ), Julianna Malerba (FASE) e outros cientistas, ligados ao campo teórico da ecologia política, produziram o documento *Projeto de Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento* com o objetivo de “identificar os problemas que os procedimentos e métodos convencionais de avaliação apresentam ao não considerarem apropriadamente a diversidade sociocultural das formas de apropriação do meio” (FASE; ETTERN, 2011, p. 52).

A proposta foi construída com base nos estudos de caso de cinco projetos de grande impacto social e ambiental: o licenciamento da carcinicultura no extremo sul da Bahia; o licenciamento da barragem hidroelétrica de Irapé em comparação com a barragem de Murta, no Vale do Jequitinhonha (MG); o licenciamento da monocultura do eucalipto no norte do Espírito Santo e sul da Bahia; a barragem hidroelétrica de Belo Monte (PA) e as barragens de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira (RO e AM).

A Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) é apresentada como um instrumento de avaliação complementar ao EIA-Rima como o objetivo de fazer “valer a perspectiva diferenciada dos grupos sociais “atingidos” e/ou correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória” (FASE; ETTERN, 2011, p. 16). Trata-se de uma abordagem de avaliação dos direitos humanos em processos de licenciamento ambiental

(AIA e EIA-Rimas) de grupos específicos reconhecidos pela Constituição e pelas Convenções Internacionais as quais o Brasil é signatário.

Para os autores da proposta:

[...] a proteção ambiental é desigual e de que há uma maior exposição de populações vulnerabilizadas aos riscos ambientais embutidos nos chamados “projetos de desenvolvimento” [...] Assim, quando se fala de impactos ambientais de grandes projetos é necessário ter em mente não apenas que os impactos são maiores para determinados grupos, mas também que o modo como os diversos grupos são impactados também difere” (FASE; ETTERN, 2011, p. 24).

Neste sentido, a AEA procura construir formas alternativas de avaliação socioambiental que garantam “uma igual proteção em relação às consequências ambientais negativas a todos os grupos sociais concernidos e/ou impactados” (FASE; ETTERN, 2011, p. 19). Esta proposta busca promover o envolvimento efetivo de todos os grupos sociais atingidos em todas as etapas de um projeto de desenvolvimento, desde a concepção até a tomada de decisão, como um elemento chave de uma avaliação de impacto ambiental comprometida com “a criação de mecanismos e procedimentos que assegurem princípios de equidade (tratamento justo e envolvimento efetivo da população)” (FASE; ETTERN, 2011, p. 35).

Este modelo metodológico de avaliação dos projetos potencialmente causadores de significativos impactos socioambientais pode ser definido como:

[...] um instrumento de promoção da justiça ambiental que visa fortalecer os movimentos e grupos sociais atingidos nos processos de participação e tomada de decisão sobre empreendimentos que podem afetar seu modo de vida de forma direta ou indireta. A AEA procura construir um quadro abrangente para a avaliação de impacto, incorporando questões de participação pública, institucional e política. Inclui a consideração dos efeitos sociais, culturais, econômicos e institucionais vivenciados pelos grupos atingidos, assim como os efeitos nos modos de subjetivação e na saúde física e mental de indivíduos e grupos. [...] busca centrar seu foco nas consequências sociais e culturais de qualquer atividade pública ou privada que altere de maneira indesejada a forma pela qual as pessoas moram, trabalham, se relacionam umas com as outras, elaboram sua expressão coletiva e seus modos próprios de subjetivação (FASE; ETTERN, 2011, p. 40).

Desta forma, a AEA parte do reconhecimento dos direitos sociais, culturais e ambientais existentes na legislação constitucional, e infraconstitucional, para qualificar avaliações de impacto ambiental, incorporando critérios metodológicos capazes de melhor aferir a distribuição social dos impactos ambientais dos projetos avaliados.

Ascerald (citado por FASE; ETTERN, 2011) define as quatro dimensões centrais da metodologia utilizada para a construção destes princípios:

1. Histórico sintético do empreendimento (sua origem, estratégias que o justificaram, grupos de interesse e embates que demarcaram suas diferentes conjunturas e correlações de força correspondentes).
2. Caracterização do processo na perspectiva dos diferentes atores, com ênfase no modo como tem se dado a relação entre o governo (planejadores do empreendimento) e a sociedade local e regional.
3. Análise dos EIA/RIMAs como produto e processo. Buscou-se apontar áreas desconsideradas, impactos desconsiderados, territorialidades desconsideradas, grupos sociais desconsiderados, práticas sociais desconsideradas, dimensões da vida social desconsideradas, a desconsideração de racionalidades distintas da racionalidade econômica que preside o projeto etc., assim como os procedimentos adotados para a realização do estudo, para a informação da população e linguagem adotada, para o debate público, para a consideração dos questionamentos da população, no respeito à livre manifestação da população, para a aplicação de recursos, para o monitoramento e mitigação, procedimentos ante a incerteza e a imprevisibilidade etc.
4. Identificação das territorialidades específicas dos grupos sócio-culturais afetados, evidenciando dados que revelem a diversidade de formas de apropriação social do território. Além disso, foi observada a vigência eventual de pluralismo jurídico nas formas locais de acesso aos recursos do território. Tais elementos puderam mostrar concepções diferenciais acerca de quais seriam as populações atingidas (dependendo se o ponto de vista é o do empreendedor, das ONGs, dos movimentos sociais) (FASE; ETTERN, 2011, p. 52).

As dimensões 3 e 4 implicam em uma compreensão e consideração profunda da percepção das comunidades atingidas, suas racionalidades e percepções sobre território, pobreza, bem público, meio ambiente, impactos sociais e ambientais e concepções de desenvolvimento (LASCHEFSKI, 2011).

A questão é mais complexa quando se trata da abordagem de comunidades tradicionais atingidas. Definidas como populações formadas por “culturas diferenciadas” que se auto reconhecem como tal (BRASIL, 2007) essas populações têm seus modos de vida fundados na dependência dos ciclos naturais, conhecimentos tradicionais e sistemas de uso e manejo de recursos adaptados aos ecossistemas localizados em seus territórios. O meio ambiente é a base de sua reprodução social, em uma relação simultânea de sustento e de valorização não apenas monetária, mas também cultural da natureza (FLORIT, 2015). Por isso, comunidades tradicionais são mais vulneráveis a impactos ambientais do que populações urbanas (LITTLE, 2004; ZHOURI, 2008; ASCERALD, 2011) uma vez que têm maior dificuldade de adoção de estratégias de diversificação em contextos de choques e perturbações (FARACO, 2012).

Vários autores vêm se dedicando a compreensão teórica de grupos e comunidades tradicionais. De modo geral, a literatura tem se utilizado do conceito modos de vida como síntese destas variáveis (CHAMBERS; CONWAY, 1992), as quais se diferenciam qualitativamente dos modos de vida de populações urbanas. Para Laschefski (2011) o modo de vida de comunidades tradicionais, inserido no ecossistema local, as caracteriza como grupos ecossistêmicos. Com base nessa abordagem, em uma avaliação de impactos, comunidades tradicionais demandam uma metodologia de análise diferenciada a aquela adotada para populações urbanas com alta divisão do trabalho (LASCHEFSKI, 2011).

Metodologicamente a AEA se estrutura a partir da incorporação dos diferentes modos de vida e das diferentes perspectivas dos grupos sociais atingidos pelos impactos, possibilitando tanto um olhar mais complexo tanto sobre os processos metodológicos do licenciamento ambiental, quanto sobre as relações de poder que envolvem a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de projetos de desenvolvimento.

O Quadro 2 apresenta os princípios e recomendações estabelecidos pelo projeto de AEA para garantir que a equidade ambiental seja atingida em processos de licenciamento ambiental. Estes princípios estão disponíveis em FASE e ETERN (2011, p. 35). Neste trabalho optou-se pelo modelo publicado pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA, 2009, apud LASCHEFSKI, 2011). Apesar de abordarem os mesmos princípios, a publicação da RBJA oferece um texto mais robusto, o que nos permitiu operacionalizar mais detalhadamente os indicadores de efetividade sob a luz da equidade ambiental. Segundo Laschefski (2011, p. 55) tais recomendações não são definitivas, foram desenvolvidas sem “prejuízo da apresentação de uma proposta mais detalhada de método de Avaliação de Equidade Ambiental”, oferecendo elementos iniciais para o seu constante desenvolvimento, seja no campo acadêmico ou no campo dos conflitos ambientais vivenciados por comunidades atingidas.

QUADRO 2 – RECOMENDAÇÕES E PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA).

<p>1. A participação da sociedade civil deve começar na concepção do planejamento. Programas nacionais e estaduais definem o papel estratégico dos projetos em relação às linhas gerais de planejamento. Recomendamos que a participação da população deverá ser prevista na fase da concepção do projeto. Propõe-se o desenvolvimento de metodologias de planejamento regional que garantam que possíveis definições sobre o plano de desenvolvimento da região nasçam de um debate amplo sobre os projetos, respeitando as realidades socioculturais locais;</p>
--

2. Deve haver obrigatoriedade a realização de uma AUDIÊNCIA PRÉVIA antes da realização dos EIA-Rima. A audiência prévia deverá ocorrer assim que o órgão ambiental iniciar os primeiros trâmites burocráticos do processo de licenciamento. Nela, o projeto deverá ser publicamente apresentado e deverão ser colhidos dos grupos potencialmente atingidos os critérios/tópicos que irão compor os Termos de Referência dos EIA-Rima. A realização obrigatória da audiência prévia permitiria o acesso aos projetos logo no início do licenciamento e permitiria a formulação de critérios de equidade para os EIA-Rima em conjunto com os grupos potencialmente atingidos. As audiências públicas devem inaugurar o processo de licenciamento com uma audiência prévia, de forma tornar o processo de licenciamento um instrumento forte de planejamento participativo. A população potencialmente atingida deve participar da elaboração nos Termos de Referência dos EIA-Rima, para garantir que um plano de trabalho detalhado incorpore as demandas dessas comunidades de forma participativa e transparente. Quaisquer alterações no projeto, assim como a formulação de condicionantes e medidas compensatórias, devem ser submetidas ao escrutínio público. Deve ser possível o constante monitoramento e auditoria dos relatórios em função do surgimento de novas questões não previstas engendradas pelo projeto. O Ministério Público deverá participar da organização e realização das audiências públicas de modo a garantir o direito de participação e expressão aos atingidos e entidades de apoio;

3. A elaboração dos estudos ambientais deverá considerar racionalidades distintas. O desafio maior da avaliação de equidade ambiental no âmbito do EIA-Rima é a consideração dos distintos modos de vida e lógicas socioculturais dos diversos seguimentos sociais envolvidos no processo de licenciamento. Para tanto, deve ser realizado um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas de todos os grupos presentes no território. Isso demanda, além do trabalho interdisciplinar, o treinamento de habilidades específicas das equipes de elaboração de EIA-Rima para perceber, entender e interpretar tais racionalidades na elaboração da base de discussão sobre uma variedade de propostas em relação à implementação de um empreendimento e suas alternativas, inclusive a opção de sua não realização. Para garantir a equidade ambiental, deverão ser estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas, conjuntamente com os seguimentos sociais mais afetados pelo empreendimento;

4. Rompimento da dependência econômica dos consultores em relação aos empreendedores. Os EIA-Rima tornaram-se uma mercadoria adquirida pelo empreendedor, como objetivo de terem seu projeto aprovado pelos órgãos licenciadores. É fundamental que seja de fato observado o artigo 7, da resolução 001 de 1996, do Conselho do Meio Ambiente, que exige independência dos estudos em relação à empresa contratante. Nesse sentido, o empreendedor deverá disponibilizar os recursos necessários para a realização dos estudos e relatórios previstos em lei, e as empresas responsáveis pela elaboração de estudos deverão ser diretamente contratadas pelo Estado, em processo de seleção pública, e manter-se absolutamente independentes do empreendedor. O processo de realização dos estudos deve ser supervisionado pelo Ministério Público e, quando envolver técnicos, pesquisadores e professores de universidades públicas, deve ser necessariamente mediado e endossado pelas instituições de origem. Estudos técnicos

<p>independentes que apresentem conclusões diferentes daquelas apresentadas pelos EIA-Rima devem ser formalmente incorporados ao processo de licenciamento;</p>
<p>5. A participação não poderá implicar necessariamente a negociação – entendida como processo de barganha – entre os diversos interesses e propostas em disputa. O objetivo da participação deve ser o envolvimento dos atingidos nos processos decisórios para garantir, conforme o artigo 5 da Constituição brasileira de 1988, a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à propriedade e o direito à justa e prévia indenização, no caso da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social. Uma negociação sobre aspectos que prejudicam os atingidos em relação ao seu modo de vida ou que ainda colocam em risco a sua continuação é inconstitucional e é uma violação às convenções e tratados internacionais sobre os direitos humanos, que fazem parte da Constituição desde 2004;</p>
<p>6. A participação deverá se referir a todas as etapas do planejamento e não será permitida a negociação efetuada diretamente com o empreendedor, sem a mediação do órgão ambiental e do Ministério Público. O empreendedor não deverá estar presente em reuniões com os atingidos para discutir questões de indenização ou de reassentamento, papel que deverá ser assumido pelo órgão público ambiental. Isso é recomendado por razões de proteção da privacidade dos indivíduos e para evitar a intimidação dos moradores pelo empreendedor ou pelo poder local, particularmente em caso em que não há uma forte representação dos atingidos na forma de uma comissão ou entidade de apoio. No caso de participação de técnicos, pesquisadores ou professores de universidades ou institutos de pesquisa públicos, também é necessária representação institucional do órgão ou unidade envolvido no EIA;</p>
<p>7. O acesso e a apresentação das informações deverão ser realizados numa forma adequada para os atingidos. Na atualidade, a utilização da linguagem técnica por parte dos empreendedores impõe às comunidades atingidas um modelo exógeno de comunicação cujos significados não são captados facilmente. É recomendável, para a produção e divulgação da informação, a utilização de outros modos de comunicação que não a escrita, sobretudo as técnicas audiovisuais. Deve-se também levar em conta que a população local tem certas restrições para acessar as informações devido à localidade da exposição e o formato da apresentação. Os documentos dos processos devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita, garantindo a publicização e o acesso às informações;</p>
<p>8. Reativação dos conselhos de meio ambiente como instâncias de controle social. Os conselhos, fóruns que contam com a participação direta da sociedade civil são, em tese, mecanismos democratizantes, já que são as instâncias responsáveis por proteger os cidadãos das consequências de decisões tomadas na esfera política, muitas vezes caracterizadas pelo imediatismo e a influência de interesses parcelares. Nos últimos anos, porém, a atuação dos conselhos tem representado uma inversão dessa lógica: são muitas vezes fatores de flexibilizantes da normativa ambiental. Assim, deverão ser criados mecanismos que garantam a paridade e a independência dos conselhos para que eles voltem a funcionar como instâncias de controle social;</p>
<p>9. Focar a discussão no produto e não na obra. O atual processo de licenciamento está centrado na</p>

obra (por exemplo, a hidrelétrica), e não no produto (no caso, a energia elétrica). Deve-se abrir o debate público sobre quais setores são responsáveis pelo aumento da demanda por energia, se essa demanda é legítima e justifica os impactos sociais e ambientais, qual tipo de energia é o mais adequado para cada região e quais as formas social e ambientalmente seguras de obtê-la. Um dos primeiros assuntos a ser tratado nos estudos ambientais é a apresentação da finalidade do empreendimento e deve ser comprovada a necessidade essencial da obra e identificado na perspectiva de quem ela é tida por essencial. Todas as alternativas técnicas devem ser explicitadas. Recomenda-se, já antes da iniciação dos trabalhos no âmbito dos estudos ambientais, uma ampla consulta à população em geral e aos grupos potencialmente atingidos em particular, que deverão ter participação garantida na definição da necessidade de um certo empreendimento e na formulação das alternativas técnicas;

10. Devem ser revistas, suspensas e eventualmente cassadas as licenças ambientais já aprovadas relativas a projetos ditos de “desenvolvimento” que comprovadamente venham expondo populações vulnerabilizadas do seu entorno a impactos sócio-ambientais negativos desproporcionais.

FONTE: Princípios de 1 a 9: RBJA (2009, apud LASCHEFSKI, 2011, p. 55); Princípio 10: FASE e ETTERN (2011, p. 38).

É relevante mencionar que, o debate crítico sintetizado pela proposta da AEA sobre os instrumentos convencionais de avaliação de impacto, vem ganhando reconhecimento pelos autores que trabalham com o modelo de avaliação de efetividade. Cashmore et al. (2009, p. 93) asseveram que uma “noção de eficiência como uma espécie de medida absoluta é insustentável”. Bond et al. (2013) compreenderam que uma estrutura particular de análise favorece determinados valores e opiniões em detrimento e marginalização de outros. Para Richardson (2005) na prática avaliativa alguns discursos são simplesmente ignorados, o que manipula a avaliação. Com essa perspectiva Cashmore et al. (2010) enfatizaram ainda que a dinâmica complexa de política e poder deve ser um foco principal ao construir uma teoria para medir a “eficiência”. O’Faircheallaigh (2009) argumenta que, no contexto de processos de tomada de decisão, povos aborígenes na Austrália foram historicamente excluídos e que o controle do processo de avaliação pelos povos indígenas é um fator essencial e pré-requisito para medir sua efetividade.

Esse reconhecimento, parece convergir em alguma instância com o debate crítico. Segundo Rammê (2014), na perspectiva da AEA, o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de impactos socioambientais necessita de:

[...] uma adequada metodologia de avaliação de impactos que supere as concepções tecnicistas e que seja capaz de mensurar a desigualdade socioambiental decorrente da distribuição dos danos e benefícios ambientais dos projetos em análise. (RAMMÊ, 2014, p. 119).

Contudo, essa convergência se demonstra superficial, já que a percepção da ineficiência do processo de participação pelos autores da avaliação de efetividade, limita-se a solucionar problemas procedimentais do processo de licenciamento e da avaliação de impactos. Esses problemas poderiam ser solucionados por meras modificações nos procedimentos relacionados a participação, que por sua vez promoveriam maior efetividade. Já os autores críticos relacionam a ineficiência da participação à falta de democratização do processo de licenciamento, desde o macroplanejamento do desenvolvimento, e não apenas de seus problemas procedimentais. Questionam o empreendimento em si, a partir da avaliação das visões da população local sobre o seu futuro e não das promessas veiculadas pelos empreendimentos e seus investidores. Assim, o licenciamento ambiental regulamenta o discurso hegemônico que acaba por legitimar a invasão de empreendedores em áreas ainda não penetradas pela sociedade urbano-industrial, modelo que seria responsável pela promoção de processos de injustiça ambiental, uma vez que, em uma inversão da lógica, é a população local que deve justificar por que querem continuar morar em seus territórios (ZHOURI, 2011; ACSERALD, 2011; LASCHEFSKI, 2011; RAMMÊ, 2014).

Neste sentido, compreende-se que a proposta de avaliação de efetividade desenvolvida por Sadler (1996) pode contribuir como um modelo de análise para propostas de pesquisa que tenham por objetivo avaliar o licenciamento ambiental envolvendo, por exemplo, comunidades pesqueiras. Não obstante, a proposta guarda inúmeros desafios e lacunas, sobre as quais, a AEA oferece proposições teórico-metodológicas que podem contribuir com seu aprimoramento conforme será desenvolvido no decorrer deste trabalho.

A partir da crítica ao modelo teórico-metodológico de avaliação de efetividade, buscou-se reformular o conjunto de indicadores propostos por Almeida (2013), agregando critérios de equidade ambiental presentes nas recomendações e princípios da AEA. Desta forma, assume-se que a equidade ambiental é condição fundamental para garantir a efetividade de instrumentos de avaliação de impacto, e procura-se construir

novos indicadores para a avaliação dos processos de licenciamento da atividade portuária do litoral do Paraná.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A metodologia utilizada nesta pesquisa é de natureza analítica e experimental. Foi baseada em revisão de literatura, análise documental e de conteúdo, sendo estas análises de natureza qualitativa. Foi desenvolvida por meio de duas etapas.

Primeiramente foi realizada a análise dos indicadores de efetividade de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) propostos por Almeida (2013), apresentados no Quadro 2 na seção 2.3 sobre a avaliação de efetividade de instrumentos de Avaliação de Impactos. Em seguida foi realizada a releitura destes indicadores sob a ótica dos princípios da Avaliação de Equidade Ambiental (AEA). Esta etapa buscou oferecer uma releitura crítica dos indicadores de efetividade sob a perspectiva da equidade ambiental. A reformulação dos indicadores é discutida como ferramenta teórico-analítica para avaliações de processos de licenciamento ambiental. Os resultados desta etapa foram apresentados e defendidos em um quadro de sistematização de indicadores de equidade ambiental, proposto para aplicação crítica na avaliação de efetividade de licenciamento ambiental.

A segunda etapa tratou-se de uma aplicação destes indicadores de efetividade realizado na etapa anterior em um estudo de caso. Esta etapa teve como objetivo validar os resultados da utilização dos princípios de equidade ambiental como proposta de avaliação do licenciamento ambiental envolvendo comunidades pesqueiras. Para o levantamento de informações e aplicação dos indicadores, foi realizada uma análise documental do processo de licenciamento do TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná, incluindo: o termo de referência, as atas de audiências, EIA-Rima, pareceres técnicos, dentre outros documentos que constam dentro do processo.

3.1 Definição da área e objeto de estudo

Constituída pelos municípios de Antonina, Morretes, Guaraqueçaba, Paranaguá, Matinhos e Pontal do Sul, o litoral paranaense é amplamente conhecido por seu bioma Mata Atlântica, caracterizado por ambientes naturais diversos de grande biodiversidade. É também um dos últimos remanescentes contínuos de floresta atlântica costeira do Brasil, uma das mais ameaçadas tipologias florestais do planeta, detentora de frágeis e complexos ecossistemas responsáveis, dentre outros, pela produção e reprodução dos estoques pesqueiros na região (ANDRIGUETTO FILHO, 2006; TIEPOLO, 2015).

As características físicas e hidrográficas de suas baías propiciaram à instalação de grandes empreendimentos portuários, maior atividade econômica do litoral paranaense desde o século XVIII. No contexto atual da economia paranaense, quarta economia da Federação por volume de PIB e por comércio exterior, baseada na produção de commodities agrícolas e produtos manufaturados, as operações portuárias refletem as estratégicas das atividades produtivas do estado, possibilitando o escoamento e a exportação de sua produção (PIERRI, 2006; MAFRA, 2018).

Neste início de século, o crescimento das exportações tem resultado em uma pressão crescente para a implantação, ampliação e operação de novos empreendimentos industriais e portuários (MAFRA, 2018). Atualmente há pouca disponibilidade de locais que não apresentem problemas de compatibilidade com áreas de valor ambiental e social, ao mesmo tempo, não existe um protocolo eficiente, e amplamente aceito, de resposta das administrações públicas para a avaliação das iniciativas de grande porte. De acordo com o levantamento realizado para esta pesquisa (QUADRO 3), 17 empreendimentos relacionados à atividade portuária estão em licenciamento ou foram licenciados recentemente na região (IBAMA, 2018; IAP, 2018).

QUADRO 3 - PROCESSOS EM LICENCIAMENTO AMBIENTAL RELACIONADOS À ATIVIDADE PORTUÁRIA NO LITORAL DO PARANÁ. EM DESTAQUE CINZA, O EMPREENDIMENTO UTILIZADO COMO ESTUDO DE CASO NESTA PESQUISA.

EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	ÓRGÃO LICENCIADOR	LICENÇA	SITUAÇÃO
Regularização do Porto Organizado de Paranaguá	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA	IBAMA	TAC	Aprovado
Ampliação do Porto de Paranaguá	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA	IBAMA	-	Em andamento
Ampliação do berço de atracação do TCP	Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP)	IBAMA	LO	Aprovado
Terminal Portuário da Fospar - Paranaguá	-	IBAMA	LO	Aprovado
TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná.	Porto Pontal do Paraná Importação e Exportação Ltda	IBAMA	LI	Em andamento
Ampliação dos berços de atracação do TPPF.	Terminais Portuários Ponta do Félix S.A	IBAMA	LI	Em andamento
Porto Organizado de Antonina	Porto Organizado de Antonina	IBAMA	TAC	Aprovado
Estaleiro Brasmar	Brasmar Assessoria e Consultoria S.C Ltda.	IBAMA	LP	Em andamento
Base de Soldagem Subsea7	Subsea7 do Brasil Serviços Ltda	IBAMA	LP	Em andamento

Dragagem - Canais de acesso, Berços e Bacia de Evolução - Porto de Paranaguá e Antonina	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA	IBAMA	LI-LO	Aprovado
Ampliação do cais da Techint	Techint Engineering & Construction	IAP	LO	Aprovado
Terminal de Armazenamento e movimentação de álcool.	CPA Armazéns Gerais Ltda.	IAP	LO	Em andamento
Novo Parque de Tancagem	Cattalini Terminais Marítimos S.A	IAP	LI	Em andamento
Porto Embocuí	Novo Porto Terminais Multicargas e Logística Ltda	IAP	LI	Em andamento
Readaptação do cais e dragagem da TENENGE	Construtora Norberto Odebrecht S.A	IAP	LP	Em andamento
Terminal Multifuncional da Melport	Melport Terminais Marítimos Ltda.	IAP	LP	Em andamento
Ampliação da Retroárea do TCP	Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP)	IAP	LP	Em andamento

LEGENDA: LP – Licença Prévia; LI – Licença de Instalação; LO – Licença de Operação; TAC – Termo de Ajustamento de Conduta; IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; IAP – Instituto Ambiental do Paraná.

FONTE: IBAMA (2019); IAP (2019).

Optou-se pela escolha do empreendimento TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná, empreendimento da empresa Porto Pontal do Paraná Importação e Exportação Ltda., cujo licenciamento é de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como estudo de caso para a aplicação dos indicadores de AEA propostos. Trata-se do maior empreendimento portuário em licenciamento na região, em um processo que vem envolvendo inúmeros conflitos que envolvem tanto o empreendedor e o Estado do Paraná (em diferentes gestões), quanto o empreendedor e comunidades locais por ele atingidas, incluindo pescadores artesanais. Outros atores como ONG's, universidades e pesquisadores desenvolveram nos últimos anos diversificadas ações visando interromper seu licenciamento, denunciando seu impacto sobre o meio ambiente local e sobre importantes elementos bióticos fundamentais para a produção de serviços ecológicos na região. De fato, o empreendimento vem sendo judicializado pelo Ministério Público, conforme será demonstrado na análise, de modo que tal contexto caracteriza este empreendimento como interessante objeto de pesquisa para este trabalho. Tais conflitos em torno do seu licenciamento revelam os diferentes interesses, racionalidades e perspectivas em torno do modo como o meio ambiente e a sociedade serão impactadas,

gerando conflitos pela apropriação do espaço em que se dará sua instalação e operação. Por sua vez, é sob os aspectos procedimentais do processo de licenciamento que estes conflitos foram tratados, possibilitando verificar como aspectos relacionados a participação possibilitam ou limitam a integração dessas diferentes visões sobre como deveria se dar a apropriação daquele território e, portanto, o licenciamento do empreendimento em questão.

O empreendimento privado tem suas raízes de planejamento ainda em 1995 em função da promulgação da Lei 8.630/1993 de Modernização dos Portos. A partir deste marco se inicia no Brasil um processo de transferência das atividades portuárias públicas para o setor privado. O TCPP é definido pelo EIA-Rima como um Terminal de Transbordo e Centro de Carregamento de Cargas Containerizadas. Foi planejado para a recepção de navios de grande porte além de atividades operacionais como armazenagem, transportes, etc. O empreendimento foi proposto para Área do Porto Organizado de Paranaguá (Decreto 4.558/2002), que se estende até o município de Pontal do Paraná, margem sul do setor externo da Baía de Paranaguá, Ponta do Poço, onde se localiza o terreno proposto para sua execução (FIGURA 1).

FIGURA 1 – ÁREA DO EMPREENDIMENTO LOCALIZADA NA PONTA DO POÇO, NO BALNEÁRIO DE PONTAL DO SUL, MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ-PR.



FONTE: ABM (2008).

A superestrutura a ser construída contempla estruturas de acostagem (área de serviços de embarque e desembarque), áreas de armazenamento, vias internas, armazéns e estruturas administrativas. O Cais de Atracação totaliza 1.000,00 m de comprimento, com três berços de acostagem e largura de 36,00 m, totalizando uma área de 36.000,00 m². A área total do empreendimento, considerando a retro área é de 450.065,50 m² incluindo armazéns, prédios administrativos e vias internas.

O licenciamento do empreendimento esteve sob responsabilidade do IBAMA, administração central, Brasília-DF. A abertura do processo ocorreu em 20 de novembro de 2005, e a emissão da Licença Prévia (LP), que referencia a viabilidade ambiental do empreendimento, no ano de 2014 e Licença de Instalação (LI) no ano de 2018.

3.2 Comunidades pesqueiras locais

Os pescadores artesanais são grupos portadores de diferentes formas de cultura e modos de vida, podendo ser classificados como uma população tradicional. Segundo a legislação brasileira (Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) e por instrumentos internacionais (Convenção nº 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho – OIT) tratam-se de:

(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (DECRETO nº 6.040 de 2007).

Diegues (1983) estabeleceu três categorias para sua identificação: pequenos pescadores-lavradores; pescadores artesanais; e armadores e profissionais embarcados. Ainda podem ser divididos, segundo o autor, em produtores mercantis simples e produtores capitalistas. Berkes et al. (2006) distingue estas diferentes escalas produtivas entre a pesca artesanal e a pesca industrial, sendo que a pesca artesanal está relacionada aos pescadores que exploram estoques pesqueiros próximos às áreas continentais. Esta categoria atinge pequenos estoques pesqueiros e tem autonomia técnica e instrumental para apenas um dia em alto-mar, responsável pelo emprego direto de mais de 90% dos pescadores do mundo (MAFRA, 2018).

A sobre-exploração dos estoques pesqueiros e a degradação de ecossistemas associados são responsáveis por uma crise pesqueira mundial. Estima-se que 61,3% destes estoques encontra-se em sua capacidade máxima de exploração (FAO, 2014). Tal cenário coloca os recursos pesqueiros como um dos componentes naturais, impactados pelo ser humano, mais ameaçados no mundo (VITOUSECK et al., 1997). Esse quadro se reflete na região litorânea do litoral paranaense, compondo a situação de vulnerabilidade de suas comunidades pesqueiras artesanais (MAFRA, 2018).

No litoral do Paraná existem cerca de 70 comunidades ou vilas pesqueiras (NOERNBERG et al., 2008) que vão desde comunidades mais isoladas interior das baías e na frente oceânica da região norte (Guaraqueçaba) até populações urbanas nos municípios da região sul (Paranaguá, Matinhos, Pontal do Sul, etc.). Essas diferenças geográficas refletem diferentes possibilidades de acesso aos recursos pesqueiros (artesanal estuarina, artesanal costeira), a participação no mercado (diferentes categorias de intensidade tecnológica pesqueira baseadas em apetrechos e tecnologias de pesca) e a participação em processos de tomada de decisão na gestão do território (ANDRIGUETTO-FILHO, 1999).

Historicamente essas comunidades têm diferentes conformações. Em parte suas raízes culturais estão fundadas no século XVII dada a miscigenação entre indígenas e portugueses, consolidando tanto comunidades de pescadores-agricultores quanto comunidades exclusivamente de pescadores. O declínio da agricultura de queimada, e a baixa fertilidade do solo do litoral norte e processos competitivos com outras regiões, a partir de 1930, deram origem a migração de agricultores para comunidades ribeirinhas, bem como fez desaparecer a atividade agrícola em comunidade estuarinas, consolidando uma transição para o que se registra atualmente como pescadores artesanais (MIGUEL 1997; CHEREM et al., 2016).

O desenvolvimento da pequena agricultura com plantas típicas, a pesca e a exploração de recursos florestais formaram a base material para os elementos culturais comuns. Linguajar (dialeto), festas, música e dança (fandango) e determinada forma específica de ver o mundo constituíram o modo de vida caiçara (DIEGUES, 2004). Os laços de reciprocidade e de solidariedade entre os integrantes das comunidades caiçaras, como mutirões rurais e pescas coletivas, são também importantes elementos de sua especificidade cultural (MENDONÇA et al., 2017).

É relevante notar que a utilização do adjetivo “artesanal”, o termo não abrange toda heterogeneidade presente nas atividades pesqueiras na região. A intensificação empresarial capitalista, processos de modernidade produtiva e o conseqüente declínio de processos tradicionais fazem surgir diferenças evidentes entre comunidades dentro de semelhantes realidades territoriais, técnicas e de manejo (MENDONÇA et al., 2017). Algumas comunidades mantêm determinados aspectos tradicionais, enquanto outras estão em transição entre o artesanal e o industrial, e ainda é comum a presença de pluriatividade em muitas situações (CHEREM et al., 2016; MENDONÇA et al., 2017; MAFRA, 2018). Esta diversificação de seus modos de vida e a pluriatividade são típicas de pescadores artesanais (DIEGUES, 2004; CHUENPAGDEE et al., 2006; VASCONCELLOS et al., 2007).

Existem atualmente cerca 6.345 pescadores artesanais no litoral do Paraná, de origem açoriana e caiçara, com rendimento médio mensal de R\$ 836,21 (MENDONÇA et al., 2017). A pesca tradicional (artesanal), constitui a base da economia familiar destes pescadores e importante atividade econômica e sociocultural na região. De acordo com Mendonça et al. (2017) entre os anos de 2005 e 2015 a renda média dos pescadores apresentou uma diminuição significativa de 2,5 salários mínimos para 1,1 salários mínimos, representando um decréscimo de 56%. Este quadro socioeconômico representou um declínio no setor, com diminuição da entrada de novos pescadores, aumento da idade média dos pescadores e o afastamento de novas gerações da atividade em função de melhores oportunidades em outros postos de trabalho.

Para Faraco et al. (2016) este declínio pode estar relacionado ao aumento da vulnerabilidade ambiental dos pescadores, da menor disponibilidade do pescado, dificuldades de acesso e problemas relacionados a gestão dos recursos pesqueiros. Mafra (2018) assevera, ainda, que processos de mudanças inevitáveis, justapostos à evolução cultural e influência da cultura global, podem também influenciar tal cenário, e tais mudanças estão fortemente relacionadas a um processo de marginalização e exclusão destas comunidades na gestão do desenvolvimento local.

4 RESULTADOS

4.1 Releitura dos indicadores de efetividade de Licenciamento Ambiental

O Quadro 4 apresenta os resultados comparativos do conjunto de indicadores formulados por Almeida (2013) (QUADRO 2) a luz dos princípios da AEA (QUADRO 3). Buscamos estabelecer o máximo de aproximações possíveis com os indicadores iniciais em suas respectivas etapas. Sequencialmente reformulamos os indicadores, quando necessário, além de apresentar novos indicadores de acordo com os elementos encontrados nos princípios da AEA. O quadro permite a visualização dos indicadores iniciais na segunda coluna, suas justificativas de escolha na terceira coluna, os indicadores reformulados na quarta coluna e as justificativas de suas reformulações na sexta coluna.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
Escopo	1. TR elaborado para o projeto.	Como o potencial de causar impacto depende das características do empreendimento e do meio onde se pretende implantá-lo, o TR deve ser elaborado para o projeto, a fim de considerar as especificidades e o que é realmente importante para o caso em questão.	NÃO SE APLICA	-	Para a AEA este indicador perde seu sentido, uma vez que os princípios de equidade implicam na construção participativa do escopo, o que em última instância sempre significará um TR específico para o projeto construído com participação popular. Além de incorporar sugestões das comunidades atingidas o TR serviria para que as comunidades pudessem verificar se todos os pontos definidos foram incorporados ao EIA-RIMA.
	2. TR detalhado	Além de listar os tópicos que devem ser abordados no EIA, é importante que o TR detalhe o modo como cada tópico deve ser abordado, destacando, por exemplo, relações que não podem ser esquecidas e metodologias. Assim o TR passa a ser uma lista de verificação descritiva.	Foram formulados critérios de equidade para os EIA-RIMA em conjunto com as comunidades pesqueiras?	PRINCÍPIO 2	Para a AEA não basta que se verifique se o TR foi detalhado. Para além de uma lista de verificação descritiva a AEA aponta para a necessidade de construção participativa de critérios de que incorporem as demandas das comunidades atingidas.
	3. Escopo participativo: Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo	É importante para a efetividade da AIA que a participação ocorra nos estágios iniciais do processo, como na fase de escopo, onde os interessados poderão destacar pontos que devem ser abordados pelo EIA/RIMA	Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo com a presença de comunidades pesqueiras?	PRINCÍPIO 2	A realização de uma audiência prévia e participativa, antes da realização do eia-rima, é um dos elementos centrais a AEA e guarda convergência com o indicador de equidade sendo que aqui, o indicador de equidade volta-se especificamente as comunidades atingidas.
	4. Escopo participativo: A participação resultou em contribuições para o escopo?	Para que a participação seja realmente efetiva e não passe do cumprimento de um aspecto legal, ela deve trazer contribuições para o processo. Ou seja, não adianta a participação (audiência pública) acontecer se ela não acrescenta	A participação das comunidades pesqueiras resultou em contribuições para o escopo?	PRINCÍPIO 2	Este indicador também guarda convergência com os princípios da AEA. Segundo estes, a participação deve, evidentemente, resultar tanto em contribuições das comunidades atingidas, bem como na incorporação destas contribuições ao TR.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
		nada ao processo.			
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	Houve participação do Ministério Público na fase do escopo?	PRINCÍPIO 2	Não aplicado pelos indicadores de efetividade, a participação do Ministério Público na organização e realização das audiências é fundamental para a AEA, pois garante o direito a participação e expressão dos atingidos e entidades de apoio.
Elaboração do estudo.	5. Consideração de alternativas: Existiu a consideração de alternativas?	A proposição de alternativas tecnológicas e/ou locais deve ser considerada a fim de que opções mais viáveis ambientalmente sejam escolhidas.	Existiu considerações de alternativas tecnológicas e locais, incluindo a opção de sua não realização?	PRINCÍPIO 9	Este indicador se demonstrou parcialmente convergente. É importante para a AEA que exista um debate aprofundado sobre alternativas à implementação de um empreendimento. No entanto é fundamental que a possibilidade de sua não realização seja apresentada, discutida e aprofundada.
	6. Consideração de alternativas: As alternativas foram apresentadas foram plausíveis	Apenas a descrição de alternativas não garante a escolha das mais viáveis ambientalmente. É comum nos estudos que a discussão de alternativas seja enviesada, ou seja, as outras alternativas propostas são impraticáveis, forçando a escolha da alternativa preterida.	Ouve comprovação da finalidade e necessidade essencial do empreendimento?	PRINCÍPIO 9	Para a AEA deve-se demonstrar para quais setores o produto (atividade portuária) e não a obra são responsáveis pelo aumento da sua demanda. Esta por sua vez deve ser comprovada, ser necessário, legítima e justificável tendo em vista seus impactos ambientais e sociais.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE DE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
	7. Delimitação da AI	É importante que as áreas onde aconteceram os impactos sejam definidas, até mesmo para que haja a espacialização de onde os estudos, para a realização do diagnóstico ambiental, devem se concentrar.	NÃO SE APLICA	-	Compreendemos, a partir da análise dos princípios de AEA, que a delimitação da AI não implica necessariamente na incorporação de todos os atingidos. Os indicadores voltados a construção participativa do EIA-Rima substituem a necessidade de análise da AI, pois sem participação a AI refletiria apenas as opiniões dos especialistas e não necessariamente a vivência dos atingidos. Assim a AI dependeria da construção participativa do TR e deveria ser ajustada durante todo o licenciamento, nas fases de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, de acordo com as descobertas que são realizadas durante o processo.
	8. Análise dos principais impactos	O prognóstico é uma das etapas centrais do EIA; se os impactos a serem provocados pelo projeto não são identificados, a análise de viabilidade é prejudicada e as alterações provocadas pelo empreendimento não poderão ser mitigadas e acompanhadas.	NÃO SE APLICA	-	A análise de impactos é importante, mas não garante justiça ambiental. Impactos são verificados a partir de análises subjetivas. A existência dos principais impactos no EIA-Rima não implica que os mesmos deem conta dos impactos sentidos pelos grupos atingidos. O que é fundamental para a AEA que os relatórios sejam avaliados e auditados pelas comunidades atingidas.
	9. Mecanismos para avaliação de impactos cumulativos	Impactos causados por um único projeto podem não ser significativos, mas quando associados aos de outros empreendimentos passam a ser importantes por causa de suas propriedades cumulativas e sinérgicas, devendo estes efeitos serem abordados no	NÃO SE APLICA	-	Este indicador não foi aplicado com a mesma fundamentação do indicador anterior. A derivação de diagnósticos e prognósticos de impactos só poderá ser eficiente, perante a AEA, com a participação e auditoria das comunidades atingidas.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
		EIA.			
	10. Proposição de medidas ambientais para os principais impactos	Os impactos a serem provocados por um projeto devem ser evitados, mitigados e/ou compensados através de medidas ambientais descritas no EIA (ou no PCA no caso de MG)	As medidas ambientais para os principais impactos sobre comunidades pesqueiras foram submetidas adequadamente ao escrutínio público?	PRINCÍPIO 2 E 6	É improvável que o EIA-Rima não realize proposição de medidas ambientais. Para a AEA é fundamental que estas medidas sejam submetidas ao escrutínio público. Os princípios que fundamentam este indicador prezam por espaços de discussão pela proteção da privacidade dos indivíduos, evitando assim a intimidação dos atingidos.
	11. Programas de monitoramento para os principais impactos	Os impactos que não puderam ser evitados necessitam de acompanhamento para a verificação da eficiência das medidas ambientais propostas e da continuidade da adequação ambiental do projeto. São os programas de monitoramento propostos pelo EIA (ou pelo PCA no caso de MG) que vão embasar este papel.	NÃO SE APLICA	-	A AEA está centrada na democratização do processo de licenciamento e avaliação de impactos ambientais. Os programas de monitoramento fazem parte de procedimentos que ocorrem após a emissão da licença. Na perspectiva da AEA o que importa é a avaliação de viabilidade. Neste sentido este indicador não foi aplicado.
	12. Rima em linguagem acessível	O Rima é a forma de comunicar os resultados da AIA para a população comum e permitir que ela participe do processo; por isso, o Rima deve ser elaborado em uma linguagem não técnica, sendo as informações traduzidas em linguagem acessível, conforme estipulado pela Resolução Conama nº 001/1986.	O Rima está adequado as comunidades atingidas?	PRINCÍPIO 7	Este indicador converge com os princípios da AEA. Para esta, o acesso e apresentação das informações devem ser adequados aos atingidos. Além disso os documentos do processo devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita garantindo a publicização e o acesso às informações.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	Ouve um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas das comunidades pesqueiras presentes no território?	PRINCÍPIO 2	Não considerado pelos indicadores de efetividade, o levantamento participativo das distintas racionalidades das comunidades atingidas é um dos elementos principais da AEA. Diferentes perspectivas sobre o meio ambiente e a obra resultam em diferentes percepções sobre a viabilidade do empreendimento.
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	A equipe de elaboração do EIA-Rima dispunha de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras.	PRINCÍPIO 2	Não considerado pelos indicadores de efetividade este indicador de equidade é relativo ao treinamento e as habilidades específicas necessárias para elaborar uma base de discussão sobre uma variedade de propostas em relação a implementação de um empreendimento e suas alternativas.
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	Foram estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas em conjunto com as comunidades pesqueiras?	PRINCÍPIO 2	Não considerado pelos indicadores de efetividade os cronogramas de discussão (ou monitoramento e auditoria dos relatórios) junto aos seguimentos mais afetados pelo empreendimento devem ocorrer ainda na fase de resultados preliminares, evitando que demandas destas comunidades não possam ser incorporadas após a finalização do EIA-Rima.
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	Foram realizados e/ou incorporados estudo técnicos independentes?	PRINCÍPIO 4	Não considerado pelos indicadores de efetividade os Estudos técnicos independentes são cada vez mais comuns e muitas vezes apresentam conclusões diferentes do EIA-Rima oficial. Estes estudos devem ser formalmente incorporados ao processo de licenciamento.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
Análise Técnica.	13. Realização de vistoria	A realização de vistorias durante a análise técnica permite verificar se as informações apresentadas pelo EIA são condizentes com a realidade do local onde se pretende implantar o empreendimento.	NÃO SE APLICA	-	A realização de vistorias é evidentemente necessária, contudo, sob a perspectiva da AEA, não é possível aferir as informações do EIA, e sua adequação com a realidade, se seus critérios de construção não foram constituídos de forma participativa. A vistoria, sem esses cuidados, não garante que a justiça ambiental seja observada.
	14. Os estudos ambientais atendem ao escopo (TR)	A análise técnica do conteúdo do EIA/RIMA, inicialmente, deve ser norteado pelo atendimento ao que foi estabelecido pelo TR.	NÃO SE APLICA	-	A verificação simples do escopo do TR só encontra relevância se o mesmo for considerado adequado dentro da perspectiva da AEA, ou seja, se for construído de forma participativa. O simples checklist do TR não agrega conhecimentos críticos.
	15. Publicidade	Para que possam participar do processo, os interessados e a população têm o direito de serem notificados da existência do processo, da abertura do período para a solicitação da audiência, da realização da audiência e da emissão da licença. Esta notificação ocorre através das publicações em jornais e, no caso de SP, também através de radiodifusão.	Publicidade	PRINCÍPIO 7	Convergente com os princípios da AEA o acesso e apresentação das informações devem ser adequados aos atingidos. Os documentos do processo devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita garantindo a publicização e o acesso às informações.
Participação	16. Audiência pública: Realização de audiência pública	É importante para a efetividade da AIA que ocorra o envolvimento dos afetados e/ou interessados no processo, o que vai acontecer principalmente através da realização de audiência pública.	Foi realizada audiência pública com a participação do Ministério Público?	PRINCÍPIO 2	Parcialmente convergente, a AEA indica que, além da realização da audiência pública, é necessária a participação do Ministério Público para modo a garantir o direito a participação e expressão aos atingidos e entidades de apoio.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	Ouve participação efetiva das comunidades pesqueiras na audiência pública?	PRINCÍPIO 5 E 6	Não considerado pelos indicadores de efetividade a participação deve ocorrer em todas as etapas com o envolvimento efetivo dos atingidos nos processos decisórios. Desta forma não basta que ocorra participação genérica nas audiências, é preciso que haja representação dos grupos sociais em suas especificidades socioculturais.
	17. Audiência pública: Contribuição da audiência com o processo	Para que a participação seja realmente efetiva e não passe do cumprimento de um aspecto legal, ela deve trazer contribuições para o processo. Ou seja, não adianta a participação (audiência) acontecer se ela não acrescenta nada ao processo.	A contribuição das comunidades pesqueiras na audiência pública foi formalmente incorporada ao processo.	PRINCÍPIO 5 E 6	Este indicador também guarda convergência com os princípios da AEA. Segundo estes, a participação deve, evidentemente, resultar tanto em contribuições das comunidades atingidas, bem como na incorporação ao processo.
	18. Influência da análise técnica	Para uma decisão efetiva, devem ser considerados os resultados da análise técnica.	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	A análise técnica se baseia no checklist do TR. Outros indicadores de equidade já se ocuparam da avaliação do TR.
Decisão	19. Influência da participação	Para uma decisão efetiva devem ser considerados os resultados da participação pública.	Esta evidenciada a influência da participação das comunidades pesqueiras no processo de decisão?	PRINCÍPIO 5 E 6	Este indicador guarda convergência com os princípios da AEA. Segundo estes, a participação deve, evidentemente, resultar tanto em contribuições das comunidades atingidas, bem como na incorporação de suas contribuições ao processo decisório. Ou seja, suas contribuições precisam ser evidentemente levadas em consideração.

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS INDICADORES DE EFETIVIDADE PROPOSTOS POR ALMEIDA (2013) E OS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS NESTA PESQUISA, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DE EQUIDADE AMBIENTAL (AEA). (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EFETIVIDADE	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA	INDICADOR DE EQUIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE REFORMULAÇÃO
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	Ouve manifestação paritária do conselho de meio ambiente?	PRINCÍPIO 8	Não considerado pelos indicadores de efetividade os conselhos são mecanismos democratizantes, responsáveis por proteger os cidadãos das consequências das decisões tomadas nas esferas políticas. Para garantir a equidade ambiental faz-se necessário à sua participação em todos os processos de licenciamento.
	NÃO CONSIDERADO	NÃO CONSIDERADO	A manifestação do conselho foi fundamentada e declarada?	PRINCÍPIO 8	Não considerado pelos indicadores de efetividade, para a AEA a manifestação do conselho deve ser fundamentada e declarada para evitar que o mesmo possa atender a interesses parcelares.

FONTE: O autor (2020).

Ao comparar-se o disposto nos princípios e recomendações da AEA e o conjunto de indicadores de efetividade propostos por Almeida (2013) verificamos algumas convergências e divergências em suas perspectivas de análise. É com base nelas que passamos a operacionalizar uma reformulação dos indicadores de efetividade, considerando aspectos de equidade ambiental conforme a AEA.

Indicadores de efetividade como o indicador 3 “Escopo participativo: Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo” e indicador 4 “Escopo participativo: A participação resultou em contribuições para o escopo” guardam convergências com os princípios de equidade ambiental. Para ambos a realização de uma audiência prévia, participativa e efetiva, já na fase do escopo, são essenciais para garantir a qualidade do EIA-Rima.

Contudo, algumas preocupações centrais da AEA não são consideradas pelos indicadores de efetividade. A participação do Ministério Público (MP) na fase do escopo, o levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas das comunidades atingidas e a incorporação de estudos técnicos independentes ao EIA-Rima, por exemplo, não foram preocupações relevantes e não se manifestaram enquanto indicadores no trabalho de Almeida (2013).

Nota-se uma convergência parcial entre alguns indicadores de efetividade e os princípios da AEA. É o caso do indicador 5 “Consideração de alternativas: Existiu consideração de alternativas” e indicador 6 “Consideração de alternativas: As alternativas apresentadas foram plausíveis”. A consideração de alternativas locais é uma preocupação evidente do princípio 9 da AEA. No entanto, enquanto a AEA se preocupa com a presença de elementos que fundamentem a alternativa de não realização, os indicadores de efetividade se limitam a verificar se a opção mais viável ambientalmente foi apresentada. Neste sentido, os indicadores de efetividade pressupõem que o empreendimento será sempre viável, desde que as melhores alternativas sejam consideradas. Para Zhouiri (2011) a perspectiva de análise oferecida pelos indicadores de efetividade pode ser compreendida como um:

[...] ‘paradigma da adequação ambiental’. Neste, a obra assume lugar central, apresentando-se de forma inexorável. O ambiente é percebido como externalidade, ou seja, enquanto paisagem que deve ser modificada e adaptada aos objetivos do projeto técnico (ZHOURI 2011, P. 14).

Em oposição, para a AEA não basta que todas as alternativas sejam explicitadas. É preciso ainda que se comprove e se fundamente a finalidade e a necessidade essencial

do empreendimento. Trata-se de comprovar que a finalidade (produto), e não a obra, seja necessária, legítima e justificável frente aos impactos ambientais e sociais que serão causados. A AEA sugere que projetos inviáveis não devem adquirir licenças ambientais contrariando a lógica atual do processo de licenciamento ambiental, que, como já especificado acima, conduz a ideia de que todo empreendimento é viável desde que implementadas medidas mitigatórias e compensatórias adequadas.

Diferentes perspectivas de análise entre as duas propostas metodológicas foram percebidas também nos indicadores de efetividade 1 “TR elaborado para o projeto”, 7 “Delimitação da Área de Influência (AI)”, 8 “Análise dos principais impactos”, 9 “Mecanismos para avaliação de impactos cumulativos” e 11 “Programas de monitoramento para os principais impactos”. Estes indicadores não se demonstraram relevantes, inicialmente, para os princípios da AEA, possivelmente por assumirem um caráter essencialmente tecnicista. A AEA se preocupa fundamentalmente com o processo de trabalho e não com o produto (relatórios). Desta forma, não são os principais impactos e suas medidas ambientais (mitigadoras e compensatórias) que garantem os objetivos da equidade ambiental. Para Laschefski (2011, p. 28) a “crença de que uma grande parte da paisagem social e ambiental a ser destruída possa ser reconstruída através de medidas de compensação e de mitigação dos impactos” conduz o licenciamento ambiental de projetos de desenvolvimento a privilegiar os interesses do capital e respectivamente das empresas público e privadas. Nesse processo “arranjos e ajustes tecnológicos dados por medidas mitigadoras e compensatórias cumprem a função de adequação” (ZHOURI, 2011, p. 14). As limitações impostas pela perspectiva do paradigma da adequação ambiental vêm “gerando pendências sociais que causam conflitos duradouros mesmo após a implementação da obra” (LASCHEFSKI, 2011, p. 23). Com esta perspectiva, compreendemos não ser necessário, de imediato, reformular os indicadores que não ganharam relevância frente aos princípios da AEA.

Após o primeiro esforço de comparação, reformulação e criação de indicadores, com base nas duas propostas metodológicas discutidas, desenvolvemos o Quadro 5, com os indicadores de equidade ambiental já consolidados. Nesta etapa também dividimos os indicadores entre aqueles que se aproximam de um aspecto procedimental e aqueles que se caracterizam no aspecto substantivo conforme a proposta de Sadler (1996) utilizada por Almeida (2013).

A relação dos indicadores de equidade ambiental, nas diferentes etapas do processo de licenciamento/AIA, é apresentada no Quadro 5, bem como a justificativa

encontrada junto aos princípios de AEA. A escala de avaliação, presente no quadro original de Almeida (2013), foi desconsiderada para o formato aqui proposto. Os indicadores de equidade ambiental não permitem, por sua complexidade, o reducionismo imposto pela escala: Atendido (A); Não Atendido (NA). Esta escala será utilizada apenas como síntese dos resultados quando da aplicação ao estudo de caso desta pesquisa, após sua descrição e fundamentação. A ordem dos indicadores foi alterada, de forma a oferecer maior clareza na etapa de validação.

QUADRO 5 – CONJUNTO DE INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS PARA APLICAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE AMBIENTAL	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA
Escopo	1. Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo com a presença de comunidades pesqueiras?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	A realização de audiência, ou participação, antes da realização dos EIA-Rima, permite que as definições do Termo de Referência nasçam de um amplo debate entre os grupos potencialmente atingidos.
	2. A participação das comunidades pesqueiras resultou em contribuições para o escopo?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	A participação deve, evidentemente, resultar tanto em contribuições das comunidades atingidas, bem como na incorporação destas contribuições ao TR.
	3. Ouve participação do Ministério Público na fase do escopo?	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 2	A participação do Ministério Público na organização e realização das audiências garante o direito a participação e expressão dos atingidos e entidades de apoio.
	4. Foram formulados critérios de equidade ambiental para os EIA-Rima em conjunto com as comunidades pesqueiras?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	A formulação de critérios de equidade ambiental garante que os critérios/tópicos que irão compor o Termo de Referência do EIA-Rima incorporem as demandas destas comunidades de forma transparente.

QUADRO 5 – CONJUNTO DE INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS PARA APLICAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. (continua)

.ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE AMBIENTAL	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA
<p>Elaboração do estudo.</p>	<p>5. Ouve um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas das comunidades pesqueiras presentes no território?</p>	<p><u>Procedimental</u></p>	<p>PRINCÍPIO 2</p>	<p>Para avaliar equidade ambiental é necessário a consideração dos distintos modos de vida e lógicas socioculturais (racionalidades distintas) dos diversos seguimentos sociais envolvidos no processo de licenciamento.</p>
	<p>6. Foram estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas em conjunto com as comunidades pesqueiras?</p>	<p><u>Procedimental</u></p>	<p>PRINCÍPIO 2</p>	<p>Para garantir a equidade ambiental, os seguimentos mais afetados pelo empreendimento devem participar de discussões ainda na fase de resultados preliminares, evitando que demandas destas comunidades não possam ser incorporadas após a finalização do EIA-Ria</p>
	<p>7. Existiram considerações de alternativas locais, incluindo a opção de sua não realização?</p>	<p><u>Procedimental</u></p>	<p>PRINCÍPIO 9</p>	<p>É importante para a avaliação de equidade que exista um debate aprofundado sobre alternativas à implementação de um empreendimento, com fundamentação sobre a possibilidade de sua não realização. Todas as alternativas locais devem ser explicitadas.</p>
	<p>8. Ouve comprovação da finalidade e necessidade essencial do empreendimento?</p>	<p><u>Substantiva</u></p>	<p>PRINCÍPIO 9</p>	<p>O processo de licenciamento está focado na obra e não no produto. Deve-se, no âmbito dos estudos ambientais, apresentar quais setores serão responsáveis pelo aumento da demanda da atividade portuária (na perspectiva de para quem ela é essencial). Esta demanda deve se comprovar necessária, legítima e justificável frente aos impactos ambientais e sociais</p>
	<p>9. As medidas ambientais para os principais impactos sobre comunidades pesqueiras foram submetidas adequadamente ao escrutínio público?</p>	<p><u>Procedimental</u></p>	<p>PRINCÍPIO 2 E 6</p>	<p>Quaisquer medidas compensatórias devem ser submetidas ao escrutínio público. O empreendedor não pode estar presente em reuniões com os atingidos para discutir questões de indenização ou de reassentamento, papel que deverá ser assumido pelo órgão público ambiental.</p>

QUADRO 5 – CONJUNTO DE INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS PARA APLICAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE AMBIENTAL	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA
	10. A equipe de elaboração do EIA-Rima dispunha de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras.	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 2	Para a avaliação de equidade, além do trabalho interdisciplinar faz-se necessário o treinamento e habilidades específicas para elaborar uma base de discussão sobre uma variedade de propostas em relação a implementação de um empreendimento e suas alternativas.
	11. O Rima está adequado as comunidades atingidas?	<u>Substantivo</u>	PRINCÍPIO 7	O acesso e apresentação das informações devem ser adequados aos atingidos. Os documentos do processo devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita garantindo a publicização e o acesso às informações.
	12. Foram realizados, e incorporados, estudos técnicos independentes?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 4	Estudos técnicos independentes que apresentem conclusões diferentes daquelas apresentadas pelo EIA-Rima devem ser formalmente incorporados ao processo de licenciamento.
Participação	13. Publicidade	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 7	O acesso e apresentação das informações devem ser adequados aos atingidos. Os documentos do processo devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita garantindo a publicização e o acesso às informações.

QUADRO 5 – CONJUNTO DE INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS PARA APLICAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE AMBIENTAL	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA
Decisão	14. Foi realizada audiência pública com a participação do Ministério Público?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	O ministério público deverá participar da organização e realização das audiências públicas de modo a garantir o direito a participação e expressão aos atingidos e entidades de apoio.
	15. Ouve participação efetiva das comunidades pesqueiras na audiência pública?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 5 E 6	A participação deve ocorrer em todas as etapas. O objetivo deve ser o envolvimento dos atingidos nos processos decisórios para garantir a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à propriedade e o direito à justa e prévia indenização, no caso da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social
	16. A contribuição das comunidades pesqueiras na audiência pública foi incorporada ao processo?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 5 E 6	A participação deve, evidentemente, resultar tanto em contribuições das comunidades atingidas, bem como na incorporação ao processo.
	17. Ficou evidenciada a influência da participação das comunidades pesqueiras no processo de decisão?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 5 E 6	A participação deve, evidentemente, resultar tanto em contribuições das comunidades atingidas, bem como na incorporação ao processo decisório.

QUADRO 5 – CONJUNTO DE INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PROPOSTOS PARA APLICAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. (continua)

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE AMBIENTAL	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA
	18. Ouve manifestação paritária do conselho de meio ambiente?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 8	Os conselhos são mecanismos democratizantes, responsáveis por proteger os cidadãos das consequências das decisões tomadas nas esferas políticas muitas vezes caracterizadas pelo imediatismo e a influência de determinados interesses parcelares.
	19. A manifestação do conselho foi fundamentada e declarada?	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 8	Nos últimos anos a atuação dos conselhos tem representado interesses parcelares, representando uma flexibilização das normativas ambientais. Assim a manifestação destes sobre a viabilidade do empreendimento deve ser fundamentada e declarada.

FONTE: O Autor (2020), a partir de uma releitura dos indicadores de Almeida (2013).

Os indicadores reformulados nesta sessão são: 1 “Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo com a presença de comunidades pesqueiras?”; 2 “A participação das comunidades pesqueiras resultou em contribuições para o escopo?”; 3 “Ouve participação do Ministério Público na fase do escopo?”; 4 “Foram formulados critérios de equidade para os EIA-Rima em conjunto com as comunidades pesqueiras?”; 5 “Houve um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas das comunidades pesqueiras presentes no território?”; 6 “Foram estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas em conjunto com as comunidades pesqueiras?”; 7 “Existiu considerações de alternativas locacionais, incluindo a opção de sua não realização?”; 8 “Ouve comprovação da finalidade e necessidade essencial do empreendimento?”; 9 “As medidas ambientais para os principais impactos sobre comunidades pesqueiras foram submetidas adequadamente ao escrutínio público?”; 10 “A equipe de elaboração do EIA-Rima dispunha de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras?”; 11 “O Rima está adequado as comunidades atingidas?”; 12 “Foram realizados, e incorporados, estudos técnicos independentes?”; 13 “Publicidade”; 14 “Foi realizada audiência pública com a participação do Ministério Público?”; 15 “Ouve participação efetiva das comunidades pesqueiras na audiência pública?”; 16 “A contribuição das comunidades pesqueiras na audiência pública foi incorporada ao processo?”; 17 “Ficou evidenciada a influência da participação das comunidades pesqueiras no processo de decisão?”; 18 “Ouve manifestação paritária do conselho de meio ambiente?” e 19 “A manifestação do conselho foi fundamentada e declarada?”.

A AEA se ocupa em “construir um quadro abrangente para a avaliação de impacto, incorporando questões de participação pública, institucional e política” (FASE; ETTERN, 2011, p. 42). Assim, os indicadores de equidade ambiental estão sendo formulados apenas como estratégia metodológica. Cumprem apontar para certas etapas e perspectivas, procedimentais e subjetivas, do licenciamento ambiental, que influenciam, pelo menos em parte, a democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento e assim, os resultados das suas respectivas avaliações de viabilidade (FASE; ETTERN, 2011).

De forma a validar o Quadro 5, na seção seguinte propomos a aplicação destes indicadores ao estudo de caso selecionado. Os indicadores de equidade ambiental serão utilizados para colher as informações relevantes dentro do processo de licenciamento

ambiental de forma essencialmente descritiva. Os resultados desta aplicação serão posteriormente discutidos em conjunto com a literatura. Nosso objetivo será compreender até que ponto o modelo de análise proposto pela metodologia de avaliação de equidade ambiental por meio do uso dos indicadores, refinados nesta seção, é capaz de identificar e analisar a consideração, ou a desconsideração, das comunidades pesqueiras em um caso de licenciamento.

4.2 Aplicação dos indicadores no estudo de caso do TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná

4.2.1 Escopo

Segundo a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IBAMA (Brasília – DF) o objetivo do Termo de Referência seria determinar a abrangência, os procedimentos e os critérios para a elaboração do EIA-Rima, para subsidiar a avaliação da viabilidade ambiental para a implantação do empreendimento. O que se percebeu a análise do TR, é que foram relacionados conceitos, aspectos e parâmetros para verificação de forma genérica, padronizada e pouco descritiva. Não foram apresentadas metodologias para a definição, obtenção e análise dos resultados, terceirizando para a equipe do EIA-Rima o fornecimento de propostas e embasamentos técnicos. Em relação às comunidades pesqueiras, seu território e os recursos naturais relacionados, o TR se limitou ao levantamento dos recursos e estatísticas pesqueiras no meio biótico e a identificação e caracterização de pescadores artesanais e sua atividade produtiva no meio socioeconômico.

5.2 - MEIO BIÓTICO

5.2.3 - Biota aquática

- Avaliação da composição dos organismos utilizados como recursos pesqueiros, incluindo estatísticas pesqueiras disponíveis sobre a região e consulta aos pescadores sobre a ocorrência das espécies ao longo do ano e a dinâmica das pescarias (IBAMA, 2006a, p. 14).

5.3 - MEIO SÓCIO-ECONÔMICO

5.3.1 - Metodologia aplicada

- Identificar e caracterizar as possíveis populações tradicionais na área interferente ao empreendimento, principalmente pescadores artesanais, coletores/catadores de moluscos e crustáceos, ou comunidades e grupo de pessoas que dependam diretamente ou indiretamente das áreas marinhas e estuarinas do entorno para sua subsistência. (IBAMA, 2006a, p. 15).

A análise de conflitos entre o modo de vida destas comunidades (apropriação do meio) e o projeto do empreendimento se limitou a uma solicitação de consideração genérica, relacionada exclusivamente ao item Atividades Produtivas.

5.3.3 - Atividades Produtivas

- Identificação e caracterização da atividade pesqueira na Área de Influência Direta, destacando a pesca artesanal, descrevendo as interferências da operação portuária nas áreas preferenciais de pesca.
- Mapeamento e caracterização das áreas preferenciais utilizadas para a pesca artesanal e esportiva, relacionando à presença de pescadores na área de influência.
- Deverão ser considerados os eventuais conflitos do projeto com o uso atual do ambiente a ser afetado, abrangendo os seguintes aspectos e suas relações: navegação que não àquela gerada pelo empreendimento, atividade pesqueira, uso turístico, atividades de lazer e outros possíveis usos na área de influência direta. (IBAMA, 2006, p. 15).

A minuta inicial do TR foi ainda encaminhada para colaboração com sugestões, aprimoramentos e adequação a realidade local para o Coordenador de Licenciamento do IBAMA/PR, Sérgio Roberto Xavier; chefe do Parque Nacional Saint-IIilaire/Lange, Luiz S. D. Faraco; para os biólogos Camila Domit e Dr. Emygdio Leite Araújo Monteiro Filho; para o Chefe do Escritório Regional do IBAMA em Paranaguá, Lício George Domit; para o Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e diretor Presidente do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Allan Jones dos Santos; para o Diretor de Licenciamento do IAP; e para o Diretor de Desenvolvimento do proponente do projeto, Luiz Henrique T. Dividino.

Com base nas colaborações realizadas, a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IBAMA apresentou uma segunda versão do TR em janeiro de 2007. Nesta nova versão não foram identificadas alterações relacionadas às comunidades pesqueiras.

Com exceção deste processo de consulta, limitado a alguns atores técnicos, não ocorreu participação ou audiência pública com a presença de comunidades pesqueiras potencialmente atingidas. Critérios de equidade ambiental para a construção do EIA-Rima não foram considerados e não houve participação, nem manifestação do Ministério Público na fase do escopo. Todos os indicadores formulados para esta etapa não se demonstraram atendidos.

QUADRO 6 – APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PARA ETAPA DO ESCOPO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	SÍNTESE DA APLICAÇÃO
Escopo	1. Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo com a presença de comunidades pesqueiras?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	Não atendido
	2. A participação das comunidades pesqueiras resultou em contribuições para o escopo?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	Não atendido
	3. Houve participação do Ministério Público na fase do escopo?	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 2	Não atendido
	4. Foram formulados critérios de equidade para os EIA-Rima em conjunto com as comunidades pesqueiras?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	Não atendido

FONTE: O autor (2020).

4.2.2 Elaboração do Estudo

A metodologia empregada para a construção do EIA-Rima pode ser dividida em dois grupos: a) a metodologia geral de organização dos trabalhos relativos a uma avaliação de impactos ambientais; e b) as diversas metodologias utilizadas em cada etapa do processo, de acordo com as demandas dos componentes físico, biótico e socioeconômico. Com relação ao segundo grupo nos concentramos nas metodologias empregadas no componente socioeconômico. Entendemos que é o emprego destas metodologias, em específico, que embasam a perspectiva mais geral sobre as comunidades pesqueiras atingidas.

Os empregos das metodologias sob o componente socioeconômico correspondem aos itens e subitens exigidos no Termo de Referência e resultam na derivação de inúmeros indicadores, os quais, exigem metodologias específicas caso a

caso. Observa-se a apresentação de um grande número de metodologias criadas e utilizadas no decorrer do estudo. As descrições de três elementos metodológicos empregados contribuem para os objetivos desta pesquisa: a metodologia utilizada para o levantamento de populações tradicionais que dependem do entorno para sua subsistência; a metodologia de identificação e caracterização da atividade pesqueira; e a metodologia empregada para o cadastramento, indenização e reassentamento de populações atingidas.

O levantamento das populações tradicionais foi realizado por meio de revisão bibliográfica a partir da definição e adoção de conceitos aceitos para a pesca artesanal e população tradicional. Para os autores do estudo a maior parte dos pescadores artesanais do litoral paranaense podem ser considerados como população tradicional. No entanto ressaltam que, em parte, muitos pescadores se incorporaram a atividade recentemente como estratégia de sobrevivência frente a contextos de desemprego e pobreza. Deste grupo, tradicionais e não tradicionais, ainda se diferenciam aqueles pescadores artesanais e os pescadores industriais. Estes últimos possuem um nível superior de acumulação de capital, se utilizam de tecnologias mais complexas e as relações de produção se dão com mais divisão técnica do trabalho, caracterizada por relações capitalistas (AMB, 2008).

A caracterização e identificação da atividade pesqueira foi baseada na compilação de dados disponíveis (bibliográfica) e complementada por observações de campo. Segundo o relatório também foi utilizada a vasta experiência dos consultores na área de conhecimento e no campo em específico (AMB, 2008). A caracterização da atividade, para além da divisão entre pescadores artesanais e industriais, resultou em um vasto relatório. Tais considerações não são objeto desta dissertação e não serão incorporados nesta descrição.

Por fim, a metodologia utilizada para o cadastramento, indenização e reassentamento de populações atingidas se baseou em revisão de bibliografia, questionários estruturados e semiestruturados, observação direta e registros fotográficos.

De acordo com o relatório:

5.3.1.4. Cadastramento, indenização e reassentamento de populações
O que o TR pede são informações de processos de reassentamento previsíveis de ocorrer no processo de implantação do TCPP, mas a população que ocupava parte do terreno onde será construído o TCPP já foi reassentada (uma parte em 2003 e a outra no início de 2007), de forma que este capítulo

relata o processo que já aconteceu, não havendo mais população passível de ser reassentada devido às intervenções diretas do empreendimento. A possibilidade de que dito terreno possa ser ocupado novamente é bastante improvável, pois o empreendedor dispôs uma vigilância bastante estrita (AMB, 2008a, p. 462).

A partir da verificação das metodologias empregadas no componente socioeconômico, além das aqui especificadas, não se constatou a incorporação de um cronograma que visasse a participação das comunidades pesqueiras na discussão dos resultados preliminares do EIA-Rima.

É importante destacar que o resultado, oriundo das metodologias empregadas, foi motivo de crítica pelo Ministério Público. Para o mesmo a caracterização das comunidades é superficial e limitada a aspectos gerais como o número de famílias, locais de pesca, etc., sem uma caracterização sociocultural, relacional e simbólica. A informação consta nos autos do processo de licenciamento, Nota nº 1/2009, que consiste em uma análise do EIA-Rima, protocolada pelo Ministério Público Federal (MPF) 6º Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias):

O que se observa é que os estudos apresentados, no que tange às populações que vivem da pesca, não distingue as comunidades e vilas com características tradicionais das que realizam a pesca industrial; deste modo, também não consegue avaliar o grau de vulnerabilidade de cada uma das comunidades, diante de um cenário de alterações relevantes sobre o meio bio-físico, que o empreendimento desencadearia, caso licenciado. Em larga medida, essas deficiências decorrem do fato das populações locais terem sido abordadas por meio de dados secundários, sendo que não houve pesquisa de campo junto a nenhuma delas, mas apenas visitas pontuais. O previsível é que as comunidades tradicionais da região, em função do porto, venham a se desintegrar (tal como o ocorrido com as Vilas da Ponta do Poço), em função da redução da pesca e do abandono da atividade por parte dos mais jovens; assim como venham a perder suas terras de uso e seus modos de vida, sendo inseridos entre os segmentos marginalizados da sociedade envolvente, em especial nas periferias das cidades (MPF, 2009, p. 4).

Em relação às alternativas locacionais o EIA-Rima apresentou diferentes possibilidades para a instalação do empreendimento. O litoral do Paraná apresenta poucos espaços adequados para construção de empreendimentos portuários. Como se nota no relatório a Baía de Guaratuba apresenta áreas rasas com profundidades inferiores a 5 m, exigindo grandes volumes de dragagens. A montante da Baía de Paranaguá, Ilha das Pedras, apresenta condicionantes ambientais que inviabilizam tais empreendimentos. A Baía das Laranjeiras e Baía dos Pinheiros (Canal do Superagui) além de acessos viários precários possui vocação conservacionista, fazendo parte da APA de Guaraqueçaba. É comum em licenciamentos ambientais a consideração da Baía

de Paranaguá até a região de Pontal do Sul como regiões vocacionadas para a atividade portuária. Isso em função dos inúmeros empreendimentos já instalados na região (área de sacrifício) e dos impactos ambientais proporcionalmente menores na região a oeste (Pontal do Sul). Além disso, estas áreas são definidas como área de expansão portuária conforme Decreto Presidencial nº. 4.558 de 2002, Anexo 2-II e Plano Diretor do Município de Pontal do Paraná.

Não obstante, a consideração sobre a não implementação do empreendimento se demonstrou rasa e reducionista. Consta que o crescente volume de exportação e importação de mercadorias no Brasil e no mundo e as “limitações” de atendimento desta demanda pela atual infraestrutura portuária de Paranaguá, tornam pouco provável que nenhum terminal portuário seja construído na região. A alternativa para uso turístico da área também foi descartada sob o argumento de que esta é a principal atividade do município, e que o mesmo possui um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Paraná, além de baixa arrecadação fiscal. Por fim, a alternativa de não implementação é relacionada ao layout proposto para o empreendimento, apresentado como menos impactante em relação a terminais graneleiros, de líquidos ou de contêineres com outros formatos.

Com relação a comprovação da finalidade essencial do empreendimento (indicador 8), o EIA-RIMA a relaciona com a promoção de melhorias nos serviços portuários da região, devido ao aumento das importações e exportações evidenciadas a nível mundial. Destaca-se que a implantação do empreendimento promoverá a concorrência com os terminais já instalados, elevando assim os índices de produtividade do sistema portuário regional. Destaca-se ainda o aumento da qualidade dos serviços e a redução de custos de operação para os usuários do serviço.

Todas as justificativas são embasadas por fatores econômicos e pela tese de um suposto esgotamento da capacidade do Porto de Paranaguá em atender à crescente demanda nacional e internacional. Ainda que a tese de esgotamento da capacidade portuária na região possa se comprovar verdadeira, o relatório não demonstra a necessidade essencial do aumento da oferta de serviços, tão pouco seus benefícios em relação aos grupos sociais atingidos. Para a AEA é necessário tanto a comprovação da necessidade essencial da obra quando a identificação de quem ela é tida por essencial. Não basta a consideração normativa empregada através do TR sem uma sustentação técnica. A definição da necessidade essencial deve ocorrer de forma participativa afim de incorporar as diferentes perspectivas da população local. Desta forma, consideramos

que os elementos apresentados se limitam a subsidiar os interesses do capital, e seu modelo de desenvolvimento hegemônico, excluindo os diferentes interesses e projetos de desenvolvimento em jogo na sociedade.

Sobre esse tema, o Ministério Público Federal se manifestou nos autos do licenciamento ambiental, demonstrando que os benefícios para a população local, sumariamente as comunidades pesqueiras, é distorcido pelo EIA-Rima:

Este é o caso, por exemplo, da proposição de cursos de capacitação para os pescadores sob risco de perderem a sua principal fonte de renda pois sabe-se que não há mercado local para absorver essa mão-de-obra, mesmo considerando o novo cenário econômico que seria criado pelo TCPP. Ressalta-se, também, que para alguns pescadores, a pesca não é somente atividade econômica ou meio de subsistência, mas modo de vida (MPF, 2009, p. 6).

Assim como os cursos de capacitação, diferentes medidas ambientais foram propostas e se relacionam com as comunidades pesqueiras locais. Algumas destas medidas são: mitigação do incremento de pobreza decorrente do aumento de população; mitigação do agravamento da qualidade de vida por insuficiente provisão de infraestrutura e serviços públicos, por aumento da demanda; mitigação do prejuízo a demandantes e proprietários frágeis pelo encarecimento de imóveis e mitigação do incremento de ocupações irregulares; mitigação da inibição de investimentos em turismo e da afluência de turistas; mitigação do aumento do trabalho infanto-juvenil; mitigação e prevenção dos impactos derivados do incremento da prostituição; mitigação e compensação dos impactos sobre a pesca, a renda e as condições materiais de vida dos pescadores, tradicionais ou não; e mitigação do dano material e moral à população removida da área de influência direta e potencialização da reparação realizada com seu reassentamento, etc. Segundo a argumentação do Ministério Público tais medidas:

[...] contrapondo-se aos fatores econômicos, são reconhecidos nos estudos diversos impactos sociais e ambientais negativos. No entanto, para muitos deles não constam medidas de mitigação e de compensação ou, quando constam, nem sempre são eficazes. (MPF, 2009, p. 6).

Observa-se que as medidas ambientais foram apresentadas sem a definição de uma metodologia ou comprovação de sua efetividade frente aos impactos que procura solucionar. É importante mencionar que o EIA-Rima não apresenta evidências de que tais medidas tenham sido apresentadas e discutidas com as comunidades por elas

impactadas ou para elas direcionadas. O relatório limita-se a dizer que tais medidas serão detalhadas e apresentadas sob a forma de programas de gestão:

Levando em conta os impactos ambientais previstos na seção anterior (Capítulo 7), a primeira parte deste capítulo lista e detalha uma série de medidas para fins de prevenção, mitigação, reparação ou compensação. A segunda parte procura operacionalizar a maior parte destas medidas, apresentando-as sob a forma de amplos programas de gestão, controle e monitoramento ambientais, como forma de atender as diretrizes do Termo de Referência, as normas legais e as inquietações do próprio empreendedor e da equipe que elaborou o EIA (AMB, 2008b, p. 1).

É de interesse particular para a AEA as medidas voltadas a questões de indenização e reassentamento por constituírem, na maior parte dos casos, os impactos mais graves sobre grupos sociais atingidos por projetos de desenvolvimento. Tais medidas estão definidas no Programa de Cadastramento, Indenização e Reassentamento de Populações – PCIRP:

O objetivo específico do *Programa de Cadastramento, Indenização e Reassentamento de Populações – PCIRP* é instrumentar todas as medidas exigidas para mitigar, reparar ou compensar os impactos negativos derivados de reassentamentos de população causados pela implantação do porto. Como apresentado no diagnóstico e analisado no prognóstico já aconteceu a remoção e reassentamento da população que ocupava a área onde será implantado o porto, e, em princípio, não haveria mais população exposta a este tipo de impacto. Dito reassentamento, como já descrito, foi realizado de forma que os impactos negativos foram fundamentalmente reparados e compensados. Porém, a margem de impactos não reparados ou compensados, deverá ainda ser objeto de ações mitigadoras por parte do empreendedor. A execução deste programa deverá ser realizada conjuntamente com os Programas de Assistência Social e de Capacitação Profissional (AMB, 2008c, p. 252).

Nota-se que, além de não terem sido submetidas ao escrutínio público consta, nos autos do processo de licenciamento, diversas contestações relacionadas as medidas ambientais. Serão destacas aquelas relacionadas com o PCIRP. Inicialmente o Parecer Técnico nº 231/2009 do IBAMA, através da Diretoria de Licenciamento de Brasília-DF, critica a superficialidade dos programas propostos como medidas ambientais:

Consideramos o diagnóstico do meio socioeconômico constante deste Estudo de Impacto Ambiental adequado e suficiente na medida em que apresenta não só uma análise quantitativa, mas também qualitativa dos processos sociais e econômicos subjacentes à implantação de um porto. Por outro lado, ao propor uma série de programas voltados à mitigação/compensação dos impactos socioambientais e relacionando-os aos impactos identificados, o faz de forma superficial, inviabilizando a percepção de como se dará de fato a mitigação/compensação que se pretende (IBAMA, 2009a, p. 39).

No Relatório de Vistoria nº 16/2006 elaborado pela equipe do IBAMA em 2006, consta que na região de instalação do empreendimento a presença de comunidades pesqueiras, as quais são definidas pelo empreendedor, e assim reproduzidas assim pelo relatório, como “invasões”, em detrimento de seu reconhecido assentamento socioterritorial desde a década de 1920:

Foram observadas diversas residências na área proposta para o empreendimento, o que segundo informações do empreendedor representaria 138 invasões, num total de 68 famílias. Segundo o mesmo, existem no local diversas casas de pescadores, alojamentos de pesca, bares e lanchonetes. Nesse local deverá ser realizado levantamento das condições de moradia e de vida dessa população para subsidiar o EIA e possíveis indenizações e reassentamentos (IBAMA, 2006b, p. 4).

Um segundo Relatório de Vistoria, nº 003/2009, agora em janeiro de 2009, demonstra que, anteriormente a produção de medidas ambientais para a indenização e reassentamento de comunidades pesqueiras atingidas, as mesmas já haviam sido deslocadas da região:

Foi vistoriada, ainda, a área da antiga vila de pescadores (próxima ao fragmento de mata atlântica a ser removido), os quais já foram realocados para nova área (FIGURA 5). Cerca de 43 famílias foram transferidas para nova vila, e estão em andamento as negociações com três famílias ainda residentes na antiga área. Na nova vila verificou-se a existência de um entreposto para venda do pescado e área para guarda de embarcações no canal que dá acesso ao mar (IBAMA, 2009b).

Segundo o próprio EIA-Rima, este processo de remoção se iniciou antes do início do processo de licenciamento e da produção dos diagnósticos ambientais:

O processo de remoção da população que ocupava parte da área diretamente afetada (ADA) já ocorreu. Este processo teve duas fases: na primeira, em 2003, saíram da área um titular de posse e vários membros de sua família, um pescador, e três pessoas que ocupavam casas com fim de descanso. A maioria nas proximidades do Iate Clube, em Pontal do Sul, tendo recebido terreno e casa nova em propriedade (seis casas, no total), e indenização em dinheiro. Ademais, foi construída uma igreja similar à existente na ADA. A segunda fase teve lugar em janeiro de 2007, com a remoção de quatro grandes grupos familiares, dos quais a maior parte dos seus membros (posseiros e filhos) foi reassentada em 16 casas construídas a beira do Canal do DNOS, próximo ao Porto de Embarque para a Ilha do Mel, em Pontal do Sul. Outros quatro moradores foram assentados em outros locais de Pontal do Sul. Um morador foi assentado no segundo suas preferências. A saída das pessoas de uma das posses que, no momento, não entraram no acordo coletivo e outras duas que estavam esperando um terreno noutra localização foi resolvida meses depois (AMB, 2008c, p. 100).

O processo de indenização e reassentamento de populações atingidas, por fora do processo de licenciamento ambiental, se demonstrou caro frente aos princípios de equidade ambiental que embasam os indicadores utilizados neste trabalho. Duas comunidades que viviam na região Ponta do Poço, área do empreendimento, desde a década de 1920, comunidade “Ponta do Poço de Baixo” e comunidade “Ponta do Poço de Cima” tiveram seus direitos territoriais possessórios possivelmente violados. Destaca-se a manifestação do Ministério Público Federal, nos autos, através da Nota nº 1/2009, em relação a remoção destas comunidades para a implantação do empreendimento:

Pelo que se observa, todo esse processo de deslocamento forçado se deu em meio à violação de uma série de direitos históricos, tradicionais, possessórios e humanos da população removida. Nesse sentido, observa-se que embora no processo de remoção das famílias, ter participação formal do Estado, por meio de um juiz, que a comunidade local foi em vários aspectos lesada. Isto porque tratou-se de uma demanda de caráter coletivo e vinculada a uma minoria, com práticas e modo de vida singular, passíveis de proteção especial, mas que foi conduzido como se fosse de caráter individual. Logo, este caso mereceria ter recebido devido acompanhamento do MPF (MPF, 2009, p. 3).

Nota-se que o órgão ambiental, Parecer Técnico nº 231/2009, além de ter demonstrado conhecimento sobre caso em várias oportunidades, tinha ciência dos conflitos que ocorriam entre tais comunidades e o empreendedor, mesmo após o seu deslocamento:

Estes pescadores foram realocados em outras áreas, a partir de acordos efetivados no marco de demandas e disputas que culminaram com a mudança das famílias para outras áreas. [...] A percepção desta comunidade de pescadores em relação ao reassentamento foi pesquisada e demonstra certa divisão em relação aos ganhos e perdas ocorridas com o processo, o que é normal uma vez que a "a população reassentada perdeu definitivamente o que era seu lugar de vida e de trabalho, na mesma hora em que ganharam importantes coisas materiais" (IBAMA, 2009a).

A caracterização destes conflitos como “normais” pelo parecer técnico do IBAMA materializa as representações sociais do parecerista, não são embasadas em pesquisa de campo junto as populações reassentadas e ganha contraste com a análise apresentada pela Nota nº1/2009 do MPF:

O próprio estudo apresentado pelo empreendedor admite que se tratava de tradicional que sofreu perdas sócio-culturais irreparáveis, tal como a fragmentação e diluição da comunidade, a alteração do seu modo de vida, a

impossibilidade da sua reprodução física e cultural, a transformação do seu local de morada, a perda da identidade, das práticas produtivas e da memória coletiva. Também houve danos morais severos, como o deslocamento forçado e a violência psíquica, assim como danos econômicos, pois, embora tenha havido uma reparação parcial - pelo reassentamento e, em alguns casos, por uma pequena indenização -, tudo se processou nos estritos termos do empreendedor, em detrimento dos desejos dos membros das comunidades deslocadas. Quanto ao reassentamento, tanto na primeira, quanto na segunda etapa da remoção, as famílias foram levadas para locais distantes do mar, onde os espaços eram menores do que os que dispunham anteriormente e com características mais urbanas; o que veio a dificultar, ainda mais, a continuidade das atividades produtivas e sócio-reprodutivas. Logo, é possível que ainda haja danos a serem reparados, cabendo ao empreendedor identificá-los e assumi-los (MPF, 2009, p. 3).

O próprio EIA-RIMA reconhecesse a necessidade de medidas complementares voltadas a mitigação e compensação dos danos morais, psicológicos e culturais sofridos por estas comunidades:

Os prejuízos sobre a população removida foram considerados como um impacto da futura implantação do porto, mesmo que o processo que culminou remoção tenha se iniciado anos atrás, quando o atual projeto do porto ainda não estava formalizado. [...] Considera-se que a remoção desta comunidade a impacta negativamente independentemente dos termos do acordo pelo qual saiu e foi reassentada e indenizada, e do grau de conformidade dos envolvidos. Interpreta-se que todo processo de remoção forçada de população do seu local de moradia, constitui uma violência social, porque impõe a desestruturação do espaço e modo de vida das pessoas, com perda dos vínculos estabelecidos com o entorno natural e social e impõe a reestruturação num espaço novo, onde os vínculos também serão novos.

Ou seja, não se tratou da simples remoção de pessoas de seu local de moradia, senão da remoção de uma comunidade de seu espaço vital e de trabalho construído através de várias gerações. Mas há outros elementos que agravam a violência social da qual foram objeto:

- a maior parte desta população se trata de pescadores artesanais, considerados atualmente como população tradicional remanescente que o Estado entende necessário valorizar e proteger, precisamente, por reconhecer seus direitos e a ameaça de extinção à qual estão submetidos;
- a comunidade removida é descendente da população que ocupava a região antes do processo de constituição e formalização da propriedade privada hoje reconhecida, o que, pelo menos teoricamente, lhe daria direito a reivindicar a permanência, e a propriedade comunal; e
- seus ascendentes sofreram várias remoções na região da Ponta do Poço, de maneira que a aqui analisada é apenas a última de uma história bem mais longa que, a través de várias gerações, violentou o direito desta população tradicional de morar e trabalhar nesse espaço, colocando em risco sua preservação material e cultural, e afetando-os de múltiplas formas.

É, então, este conjunto de elementos que caracteriza objetivamente a violência social exercida sobre esta população, independente de que o processo recente tenha sido conduzido sem violência física, no marco das leis

vigentes, e de que tenha culminado num acordo assinado entre as partes (AMB, 2008c, p. 101).

Considerando a presença de tais fatos e o conhecimento deles por parte do órgão ambiental, houve deferimento da Licença Prévia (LP) do empreendimento, a qual foi concedida em 12 de novembro de 2010. Os diversos problemas que ocorreram no processo de licenciamento, que implicam em direitos constitucionais, são relevados, normalizados e inconsequentes. Assim como a natureza é operada sob a lógica de adequação ambiental as comunidades atingidas passam por um processo de adequação social, em que suas demandas são subordinadas as demandas do empreendimento em questão.

Em relação a equipe de elaboração do EIA-Rima, consta entre nossos indicadores a percepção de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras. A equipe do EIA-Rima foi formada por uma extensa equipe multidisciplinar composta por 43 profissionais entre, biólogos, geólogos, engenheiros, médicos, químicos, físicos, cientistas sociais, economistas, entre outros. Compreendemos, conforme indicado no início desta seção, que a equipe responsável pelo componente socioeconômico do estudo é a que deve estar mais preparada para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras. Não obstante não é possível aferir, pelos documentos do processo, se a mesma dispunha ou não de treinamentos e habilidades necessárias. Este tema em específico será melhor aprofundado na seção voltada a discussão dos dados.

A análise do Rima se demonstrou inadequada para as comunidades pesqueiras. São levantadas algumas informações que nos permitem essa leitura. O documento conta com 290 páginas de informações; grande parte dos dados e conceitos técnicos não foram traduzidos para linguagem coloquial, dificultando a compreensão de seus significados. Os impactos sociais e ambientais são apresentados em tabelas que se estendem por 10 páginas do documento, impossibilitando uma visualização clara dos principais impactos que serão exercidos sobre a região. Não identificamos métodos que comunicação não escrita, como técnicas audiovisuais, conforme recomendam os princípios da AEA. Em síntese o RIMA se apresentou como um resumo do EIA, sem grandes esforços de síntese, objetividade e tradução para as diversas realidade locais, sobretudo das comunidades pesqueiras artesanais.

QUADRO 8 – APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PARA ETAPA DA ELABORAÇÃO DO ESTUDO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	SÍNTESE DA APLICAÇÃO
Elaboração do estudo.	5. Houve um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas das comunidades pesqueiras presentes no território?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	Não atendido
	6. Foram estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas em conjunto com as comunidades pesqueiras?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	Não atendido
	7. Existiu considerações de alternativas locais, incluindo a opção de sua não realização?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 9	Atendido parcialmente
	8. Ouve comprovação da finalidade e necessidade essencial do empreendimento?	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 9	Não atendido
	9. As medidas ambientais para os principais impactos sobre comunidades pesqueiras foram submetidas adequadamente ao escrutínio público?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2 E 6	Não atendido
	10. A equipe de elaboração do EIA-Rima dispunha de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras?	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 2	Não aplicável
	11. O Rima está adequado as comunidades atingidas?	<u>Substantivo</u>	PRINCÍPIO 7	Não atendido

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	SÍNTESE DA APLICAÇÃO
	12. Foram realizados, e incorporados, estudos técnicos independentes?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 4	Não aplicável

FONTE: O autor (2020).

4.2.3 Participação

A etapa denominada participação se inicia com a divulgação da Audiência Pública por meio de ofício do IBAMA/DF, datado para 30 de setembro de 2008, às 19:00 horas, na Associação Banestado, localizada no Bairro Praia do Lesta em Pontal do Paraná. Cópias do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) foram distribuídas entre: a sede do IBAMA em Brasília/DF; a Superintendência do IBAMA no Paraná; o Escritório Regional do IBAMA em Paranaguá/PR; a sede do IAP/PR; a sede da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná; a sede da Prefeitura Municipal de Paranaguá/PR; a sede da Prefeitura Municipal de Matinhos/PR; a sede da Prefeitura Municipal de Guaraqueçaba/PR; e o Centro de Estudos do Mar/CEM em Pontal do Paraná. Cópias do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foram enviadas integralmente a diversas instituições como o IAP, APPA, IBAMA/PR, Procuradoria Geral do Estado do Paraná, etc.

A data da Audiência Pública foi questionada por diversas instituições. Em Ofício nº 1294/PGE, de 11 de setembro de 2008, o Procurador-geral do Estado, Carlos Frederico Marés de Souza Filho solicita o adiamento da audiência:

Tendo em vista relevante interesse público do Estado do Paraná na área em apreço, inclusive em relação ao patrimônio ambiental existente e ainda, a dificuldade dos órgãos específicos do Estado, IAP – Instituto Ambiental do Paraná, COLIT – Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral do Paraná e APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, que necessitam de mais tempo para análise da vasta documentação referente ao empreendimento, solicito a Vossa senhoria o adiamento da referida audiência e, solicito também, para que o estudo possa ter maior profundidade, cópia impressa do Estudo de Impacto Ambiental EIA – Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e dos autos de licenciamento ambiental (PGE, 2008, p. 1).

Demanda semelhante é apresentada no Ofício nº 384/2008, de 12 de setembro de 2008 da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA:

Em contato verbal com o IBAMA/PR em 11/09/2008, nos pronunciamos alertando das inúmeras pendências legais no referido projeto e que seria conveniente adiar ou suspender a audiência pública.

Entendemos que o procedimento adotado pelo IBAMA/Brasília fere a Resolução n. 001/86 – IBAMA, pelo qual determina que os estudos devem ser avaliados por órgão estadual competente, no caso: 1) a APPA que é autoridade portuária (Lei 8.630/93); 2) o IAP que é o órgão ambiental vinculado a SEMA, e, 3) o COLIT – Conselho do Litoral que é vinculado ao SEMA e tem atribuições de avaliar qualquer obra e projeto na região do Litoral.

Hoje estiveram presentes várias autoridades, entre elas Procuradoria do Estado, Ministério Público, IAP, DER, Secretaria de Transportes, e afirmam que não receberam os estudos bem como afirmado pelo IBAMA/PR de que vários órgãos não foram consultados e tampouco receberam o EIA RIMA.

Desta forma, entendemos que se fazem necessárias diligências no sentido de **suspender a referida audiência pública do dia 30/09/2008**, a fim de que os trâmites e procedimentos legais sejam observados em razão da

1) falta de anuência e encaminhamento dos projetos a APPA que é autoridade portuária e fiscalizadora, lembrado que a área está dentro da área do Porto Organizado; 2) falta de avaliação prévia pelo COLIT; 3) falta de anuência do IAP; 4) pendências documentais e procedimentais junto a ANTAC; 5) a inexistência da transferência de direito de uso das áreas por parte da SPU – Setor de Patrimônio da União; 7) falta de anuência da Secretaria de Transportes em razão das vias de acesso ao referido projeto. (APPA, 2008a, p. 1)

Apesar destas, e de outras manifestações institucionais, a audiência foi mantida e realizada na data especificada. A mesa fora composta pela presidência do senhor João Álvaro Carneiro, Superintendente do IBAMA no estado do Paraná; Ludmila Ladeira Alves de Brito, secretaria da Audiência; Izair Marcelino Veiga, vice-prefeito de Pontal do Paraná; Stella Mares, Representante da Superintendência do Porto de Antonina; Dra. Alessandra Fernandes de Oliveira, do Ministério Público Federal; Max Roseman, Deputado Federal; João Carlos Ribeiro e João Guilherme Ribeiro, representantes do empreendimento; e Rodolfo Angulo, da AMB, empresa responsável pela elaboração do EIA/RIMA. Verifica-se que nesta audiência, diversos conflitos ocorreram, conforme demonstra a Ata:

Foram realizadas diversas manifestações em relação a impossibilidade de entrada de centenas de pessoas em virtude da lotação do auditório. Após discussão com as demais autoridades presentes, o Presidente da Audiência determina, então, que seja permitida a entrada do público que aguardava no lado de fora do auditório. Neste momento a audiência é interrompida para permitir a entrada das pessoas... Após esta apresentação, o senhor presidente informa que, devido ao grande número de pessoas que não puderam ingressar no auditório, será realizada outra Audiência Pública (IBAMA, 2008, p. 1).

Quanto à participação, verificou-se a impossibilidade de distinguir os representantes das comunidades pesqueiras através dos documentos, e formatos dos

documentos, utilizados durante a audiência. A lista de presença não permite verificar quais participantes, com exceção dos representantes institucionais, pertencem aos diferentes grupos sociais potencialmente atingidos. As Figuras 2, 3 e 4 exemplificam a questão. Nota-se que em todos os registros de presença apenas um dos participantes se identifica como “pescador” (Figura 3). O mais comum são as identificações: morador, comunidade, particular, além das identificações institucionais, o que impossibilita a verificação da presença de grupos específicos.

FIGURA 2 – LISTA DE PRESENÇA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL		AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA DISCUSSÃO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA DO EMPREENDIMENTO “Terminal de Contêineres Porto Portal”				
IBAMA		Data : 30 de setembro de 2008				
		Local : Associação Banestado, Av. Copacabana, s/n, Bairro Praia do Leste, Pontal do Paraná/PR.				
LISTA DE PRESENÇA						
Nº	NOME	IDENTIDADE	TELEFONE	INSTITUIÇÃO	ASSINATURA	
01	ALTEUZA Z. J.	1.110.173-0	97449405	SECRETARIO - Meio Ambiente	[Assinatura]	
02	Márcia T.R. Barmink	9.242.954-2	82270279	UEPR - LITORAL	[Assinatura]	
03	Edilson Silvestre de Al.	1.505.450-6	-3088 2265	INSULTARI	[Assinatura]	
04	JICAIR MACIEL		9782000	VICE PREFEITO	[Assinatura]	
05	FRANIS V. CALVINO	475.101-0	96107375	ORFÂNULO	[Assinatura]	
06	Stella Maria [Assinatura]	346415-0	8820027	MPPA	[Assinatura]	
07	José César de Balthazar	376475-00	9616473	APPA - DE PONTAL	[Assinatura]	
08	Walter C. Lima	4608495		IBAMA	[Assinatura]	
09	[Assinatura]	10.846.814	97216157	IBAMA	[Assinatura]	
10	[Assinatura]	992217-0	91254718	IBAMA - 16-nd	[Assinatura]	
11	Marcos Antonio Soares	88031052	612520-7	IBAMA - PONTAL	[Assinatura]	
12	GUABAYRE V. NENANANDA	2.243.857-3 PR	3360.6131	IBAMA - NUC	[Assinatura]	
13	ROBERTO FLOREZIANO JR	458.865-0/PR	96751476	IBAMA/ICUBO	[Assinatura]	
14	Alessandro J. Fernandes de Oliveira	—	3423 3897	Ministério Público Federal	[Assinatura]	

FONTE: IBAMA (2008).

FIGURA 3 – LISTA DE PRESENCAS AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
IBAMA
 M M A

AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA DISCUSSÃO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA DO EMPREENDIMENTO “Terminal de Contêineres Porto Pontal”
 Data : 30 de setembro de 2008
 Local : Associação Banestado, Av. Copacabana, s/n, Bairro Praia do Leste, Pontal do Paraná/PR.

LISTA DE PRESENÇA

Nº	NOME	IDENTIDADE	TELEFONE	INSTITUIÇÃO	ASSINATURA
92	Osvaldo D. da Silva	1.350.563	3458888	Morador	[Assinatura]
93	Gonçalo Afonso Rosa	43060190	3458888	Morador	[Assinatura]
94	Elzete Defred		3457618	Peronid	[Assinatura]
95	Carina P. Romarino				
96	João Antonio	34583334			
97	[Assinatura]	12311397			
98	Adriana Natália de Paula F.		99592800	Moradora	[Assinatura]
99	David Simon	V.255240-F		TCP	[Assinatura]
100	[Assinatura]	102/13	343657	Morad	[Assinatura]
101	Junilene de Castro Ferreira	46460285-X	(12)91425272	UFPR Litoral	[Assinatura]
102	Genival José Oliveira	5.265452-8	413458833	COMERCIANTE	[Assinatura]
103	Carolina A. Alves de Lima		3537140	UFPR Litoral	[Assinatura]
104	Carine dos Santos Vieira	10.403.645-7	9910.0248	UFPR Litoral	[Assinatura]
105	Luís Augusto B. Alves	3.220.801	34581601	MORADOR	[Assinatura]
106	Heldir R. Nakai	0.099.22-3	99988037	Comun	[Assinatura]
107	Helena Benlague	1.682.400-3	34634822	Moradora	[Assinatura]
108	Christina M. G. de C. M.	6.006050-9	34575345	Partido Verde	[Assinatura]
109	Marcelo T. Moreira	4-505704	34583141	P.M.D.B	[Assinatura]

FONTE: IBAMA (2008).

O registro de perguntas e questionamentos realizados durante a Audiência Pública apresentam o mesmo problema. Conforme demonstra a Figura 4 a identificação dos participantes segue a terminologia: morador, comunidade, particular. É provável que nas manifestações orais os participantes especifiquem seus respectivos grupos sociais, o que pode demonstrar uma limitação da utilização dos documentos do processo de licenciamento como base de dados para a pesquisa.

FIGURA 4 – FOLHA PARA QUESTIONAMENTO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.



UE

23/07/08

AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA DISCUSSÃO
DO
ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA E DO
RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA
DO
EMPREENDIMENTO

“Terminal de Contêineres Porto Pontal”
Data : 30 de setembro de 2008

Local : Associação Banestado, Av. Copacabana, s/n,
Bairro Praia do Leste, Pontal do Paraná/PR.

FOLHA PARA QUESTIONAMENTO

NOME: ANTONIO MACHADO NETO

IDENTIDADE: 5.193.975-1 PR

ENDEREÇO/TELEFONE: RUA PRONNA, 729 - ANSÃO - Pontal do Paraná - 3457-1153

ÓRGÃO: MORADOR / MUNICÍPIO

PERGUNTAS: OS NAUROS AFETADOS O FORTALECERÃO ALGUM
TIPO DE PERIGO OU CONTAMINAÇÃO PARA AS PRAIAS
DE PONTAL DO PARANÁ?

FONTE: IBAMA (2008).

Ainda sobre as manifestações, verificou-se a possibilidade de manifestações protocoladas. Estas manifestações se distinguem daquelas realizadas por escrita ou oralmente durante a audiência, já que podem, e de fato foram, previamente formuladas, elevando a qualidade da intervenção. Foram protocoladas 19 manifestações neste modelo. Nenhuma permite a identificação de representantes de comunidades pesqueiras potencialmente impactadas. Ainda assim é relevante, para esta pesquisa, apresentar algumas destas manifestações pois informam contradições de determinados grupos interessados e/ou impactados com o processo de licenciamento.

Manifestação da APPA:

[...] O EIA-RIMA foi entregue a APPA em 16 de setembro, ficou disponível somente 9 dias úteis para sua análise [...] O processo de divulgação foi muito tímido. Salvo as autoridades, em tempo exíguo, nenhuma ação de divulgação em ilhas (principalmente Ilha do Mel) que deverá ter seu cenário paisagístico totalmente alterado [...] Ambos documentos, o EIA e o RIMA, têm mais de 8.300 (oito mil e trezentas) páginas, **com material técnico que não possibilita tempo à conhecedores da matéria muito menos a comunidade de manifestar-se** (APPA, 2008b, p. 6).

Manifestação da Rede Brasileira para conservação dos Recursos Hídricos e Naturais – Amigos das Águas - ADA:

[...] o prazo legal de apresentação da cópia do EIA/RIMA para o conhecimento público não é [esta] de acordo com a legislação vigente relativa a ampla publicidade do referido documento e, conseqüentemente, para a realização legítima desta audiência Pública [...]. Requeremos: a) que seja realizada Audiência Pública só após o preenchimento destes e outros itens passíveis de obrigatoriedade à plena publicidade do EIA/RIMA do projeto Porto de Pontal do Paraná – PR; b) que seja devidamente comprovado que a equipe técnica que assina como responsável pela elaboração deste EIA/RIMA apresenta suficiência de atribuição profissional especializada (ADA, 2008, p. 1).

Os eventos ocorridos durante esta audiência, as pressões para o seu adiamento e as manifestações durante a após a sua realização, conforme registrado nos trechos acima, levaram a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IMABA/DF a agendar uma nova audiência par ao dia 09 de dezembro de 2008.

Constatamos as mesmas deficiências, em relação à identificação dos diferentes grupos atingidos, através dos documentos utilizados, conforme relatados anteriormente e demonstrado pela Figura 5.

FIGURA 5 – LISTA DE PRESENCAS SEGUNDA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

IBAMA
M M A

2ª AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA DISCUSSÃO
DO
ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA
DO
EMPREENHIMENTO “Terminal de Contêineres Porto Pontal”
Horário: 19:00 horas / Data : 09 de dezembro de 2008
Local : Associação Banestado, Av. Copacabana, s/n, Bairro Praia do Leste, Pontal do Paraná/PR.

LISTA DE PRESEÇA					
Nº	NOME	IDENTIDADE	TELEFONE	INSTITUIÇÃO	ASSINATURA
1	Rodovalho José Aguiar	2075614-4	32663962	AMB	[Assinatura]
2	Ferdinando Afonso	16.145.145-4	3157.1383	BURGHEZIA	[Assinatura]
3	FELIPE NESSO	85756978	96870194	GAZETA DO POVO	[Assinatura]
4	JULIAN POLINARIO	3570775-1	PR89096308	Morador.	[Assinatura]
5	Rodolfo Alves da Silva Rocha	61834222	34557510	Morador	[Assinatura]
6	Feliana R.C. Albuquerque	6769169-7	9658870	Morador	[Assinatura]
7	Tamara Pinistmann	2082545-7R	48641312	advogada	[Assinatura]
8	Silvana de A. Barros	4621196-0	34351333	UFPR	[Assinatura]
9	Lucinda A. Borges	3500988-2			[Assinatura]
10	LAURA JESUS DE MOURA E COSTA	9761-6336	RG=1.147.188-9	AR - CEDEA E SINDICATO	[Assinatura]
11	VALDENET BEZERRA DOS SANTOS	7.260.725-SP	3482.1843	Paraná - Prefeitura	[Assinatura]
12	Iran Brito F. Gonçalves	100.397-6	34575560		[Assinatura]
13	Stefany B. de Lima	8869.090-0	90331248	Morador	[Assinatura]
14	SANTINO MOURA SANTOS	5341.331-0	962806	ANES - ASS. MOR. CANOAS	[Assinatura]
15	Giuliana Martins		9959-3568		[Assinatura]
16					
17					
18					
19					
20					

FONTE: IBAMA (2008).

Ante tais limitações, novos conflitos foram apresentados. Ainda que não possam, a princípio, ser identificados representantes das comunidades pesqueiras,

alguns relatos demonstram os conflitos entre o processo de licenciamento, o empreendedor e parte da comunidade local.

Este é o caso da Manifestação da Associação de Mulheres Florença Maria Clara que criticam a falta de clareza nas negociações com as comunidades locais além da falta de informações sobre as mudanças que irão correger com a implantação da obra:

[...] Queremos colocar a fragilidade das políticas públicas locais, a estranha aprovação do nosso Plano Diretor, o qual não é Participativo, que não possuímos aplicação de Agenda 21, não temos planejamento territorial e muito menos gestão ambiental [...] Somos totalmente contra ao aumento dos níveis de marginalidade, do tráfico de drogas e de exploração sexual, que ocorrerá em nossa região, que já é muito fraca em termos culturais, sociais e possui pouco acesso à projetos de conscientização [...] Sabemos e repudiamos o fato de extensas áreas de Pontal do Sul pertencer 'a JCR, que se apossou das terras através de grilagem, permitindo a devastação do meio ambiente, e agora como latifundiário será um dos únicos a se beneficiar com o aumento da exploração do setor imobiliário [...] Repudiamos também a imagem que tal Porto tem sido vendido em nosso Município: como único gerador de empregos possível à todos nós, sabemos que não será um porto seco que empregará nossa comunidade, e que mesmo os comerciantes que acham que se beneficiarão, poderão em breve ter concorrentes altíssimos à porta de seus estabelecimentos [...] Queremos clareza nas negociações, mas antes de negociar qualquer coisa, temos o direito às informações das mudanças que ocorrerão, porém estas devem chegar à cada cidadão Pontalense, não apenas uma pequena parcela destes, estamos envergonhados diante o que vimos na Audiência do dia 30, esperamos que nada daquilo se repita (AMFMC, 2008, p. 2).

É apenas em janeiro de 2009 que o processo de licenciamento apresenta um documento em que as comunidades pesqueiras aparecem como agentes centrais e têm seus conflitos e demandas apresentadas. Trata-se da Nota nº 1/2009, que consiste em uma análise do EIA/RIMA protocolada pelo Ministério Público Federal, 6º Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias). Na manifestação analisa-se o estudo sobre as comunidades pesqueiras, meio socioeconômico, no qual relata-se que o estudo apresentado não permite mensurar os reais impactos negativos da atividade sobre a vida dos pescadores e suas famílias. Segundo a nota, comunidades com características de tradicionalidade, como as localizadas na ponta oeste da Ilha do Mel e a comunidade do Maciel, correm o risco de ter inviabilizada a prática da pesca artesanal em função das dragagens, valorização e especulação imobiliária gerando pressões sobre suas áreas de uso tradicional. Questiona-se ainda a incoerência da definição de quais comunidades são consideradas atingidas pelo empreendimento conforme relata o trecho a seguir:

[...] O principal problema da definição da ADA sobre o meio sócio-econômico esta no fato dos analistas tomarem como referência as estruturas

do empreendimento, em detrimento das populações e ambientes que serão, de fato, afetados, caso o empreendimento seja licenciado. Nesse sentido, a comunidade de pescadores situada na Ilha do Maciel, por exemplo, que teria seu modo de vida e suas atividades produtivas e reprodutivas alteradas, estão na "área de influência direta", mas não são considerados como diretamente afetados. O mesmo procede como as populações situadas na margem da PR 412 e com os pescadores e moradores da Ilha do Mel, pois todos estas sofrerão os efeitos negativos diretos, mas suas localidades não foram consideradas como "diretamente afetadas", mas apenas na área de "influência direta". (MPF, 2009, p. 8)

Em relação a publicidade do processo é fato que ela ocorreu. Os autos do processo de licenciamento apresentam cópias de publicações em mídias impressas, cartazes, distribuição de materiais informativos, Rima, etc., voltados a dar publicidade para o processo e suas etapas. Contudo, conforme manifestação da PGE, APPA, COLIT e AMFMC citadas anteriormente questiona-se a qualidade do processo de publicitação. Estas instituições convergem em especial na crítica ao pequeno intervalo de tempo entre a disponibilização do EIA-Rima e a execução da Audiência Pública, processo que impossibilitou uma análise profunda sobre os resultados dos estudos. Ainda o Ministério Público aponta que a inexistência de publicidade direcionada as comunidades do Maciel e da Ilha do Mel produzindo seu alijamento ao direito de acesso a informações.

Apesar dos diversos conflitos e problemas estruturais ocorridos durante o processo participativo, além das inúmeras manifestações das diversas instituições citadas, a Licença Previa (LP) foi concedida ao empreendimento, em 12 de novembro de 2010, pela presidência nacional do IBAMA, Brasília/DF.

QUADRO 9 – APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PARA ETAPA DA PARTICIPAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	SÍNTESE DA APLICAÇÃO
Participação	13. Publicidade	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 7	Atendido parcialmente
	14. Foi realizada audiência pública com a participação do Ministério Público?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 2	Atendido parcialmente

	15. Houve participação efetiva das comunidades pesqueiras na audiência pública?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 5 E 6	Não atendido
	16. A contribuição das comunidades pesqueiras na audiência pública foi incorporada ao processo.	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 5 E 6	Não atendido

FONTE: O autor (2020).

4.2.4 Decisão

Conforme demonstrado, na descrição da etapa de participação, mesmo após as recomendações da APPA e da Procuradoria Geral do Estado, oficiadas dentro do processo de licenciamento, o COLIT não foi devidamente consultado. Conforme consta na manifestação do próprio conselho:

[...] O art. 2 do Decreto 828/07, que altera a composição do Conselho de Desenvolvimento do Litoral Paranaense diz que são atribuições deste Conselho:

VII – Conceder Anuência Prévia, através de sua Secretaria Executiva, aos processos de edificações com 03 (três) ou mais pavimentos, quando situados nas áreas de menos restrição e **quaisquer edificações nas áreas de maior restrição definidas** no Regulamento aprovado **pelo Decreto Estadual n. 2.722**, de 14 de março de 1984 e posteriores.

Entendemos dessa forma, senhor Superintendente, que o licenciamento do empreendimento “Terminal de Contêineres Porto Pontal – TCPP” pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, só poderá ter sua continuidade após as análises e eventual Anuência Prévia deste Conselho de Desenvolvimento do Litoral Paranaense – COLIT. Solicitamos portanto, pelas determinações legais acima descritas, suspensão do procedimento de licenciamento até a manifestação deste Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT, 2008, p. 3).

Mesmo com as solicitações do COLIT, em relação a obrigatoriedade legal de sua autorização para a verificação de viabilidade ambiental do projeto, sua anuência não foi solicitada pelo órgão licenciador ao empreendedor. Restando em sua exclusão do processo de decisão do licenciamento do empreendimento em questão.

QUADRO 10 – APLICAÇÃO DOS INDICADORES DE EQUIDADE AMBIENTAL PARA ETAPA DA DECISÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO TCCP – TERMINAL DE CONTÊINERES DE PONTAL DO PARANÁ.

ETAPA	INDICADOR DE EQUIDADE	ASPECTO DA EFETIVIDADE	PRINCÍPIO DA AEA ENVOLVIDO	SÍNTESE DA APLICAÇÃO
Decisão	17. Ficou evidenciada a influência da participação das comunidades pesqueiras no processo de decisão?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 5 E 6	Não atendido
	18. Houve manifestação paritária do conselho de meio ambiente?	<u>Procedimental</u>	PRINCÍPIO 8	Não atendido
	19. A manifestação do conselho foi fundamentada e declarada?	<u>Substantiva</u>	PRINCÍPIO 8	Não atendido

FONTE: O autor (2020).

5 DISCUSSÃO

5.1 Desempenho do processo de licenciamento do TCCP em relação aos indicadores de equidade ambiental

Considerando os 19 indicadores de equidade ambiental aplicados para a avaliação do processo de licenciamento do TCCP – Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná, 14 não foram atendidos: 1 “Ocorreu participação ou audiência pública na etapa de escopo com a presença de comunidades pesqueiras?”; 2 “A participação das comunidades pesqueiras resultou em contribuições para o escopo?”; 3 “Ouve participação do Ministério Público na fase do escopo?”; 4 “Foram formulados critérios de equidade para os EIA-Rima em conjunto com as comunidades pesqueiras?”; 5 “Houve um levantamento participativo das realidades culturais, sociais, políticas e econômicas das comunidades pesqueiras presentes no território?”; 6 “Foram estabelecidos cronogramas para a discussão de resultados preliminares durante as pesquisas em conjunto com as comunidades pesqueiras?”; 8 “Ouve comprovação da finalidade e necessidade essencial do empreendimento?”; 9 “As medidas ambientais para os principais impactos sobre comunidades pesqueiras foram submetidas adequadamente ao escrutínio público?”; 15 “Ouve participação efetiva das comunidades pesqueiras na audiência pública?”; 16 “A contribuição das comunidades pesqueiras na audiência pública foi incorporada ao processo?”; 17 “Ficou evidenciada a influência da participação das comunidades pesqueiras no processo de decisão?”; 18 “Ouve manifestação paritária do conselho de meio ambiente?” e 19 “A manifestação do conselho foi fundamentada e declarada?”. Três indicadores foram atendidos parcialmente, são eles: 7 “Existiu considerações de alternativas locais, incluindo a opção de sua não realização?”; 11 “O Rima está adequado as comunidades atingidas?” 13 “Publicidade” e 14 “Foi realizada audiência pública com a participação do Ministério Público?”. Outros dois indicadores não foram passíveis de aplicação: 10 “A equipe de elaboração do EIA-Rima dispunha de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras” e 12 “Foram realizados, e incorporados, estudos técnicos independentes?”. De forma geral, pode-se concluir que o licenciamento deste empreendimento não garantiu, às comunidades pesqueiras atingidas, procedimentos democráticos na avaliação de viabilidade do projeto.

Durante a fase de escopo, apesar da existência de um processo de contribuição, não se verifica qualquer tipo de consulta aos grupos potencialmente atingidos, tão pouco as suas instituições de representação política. A derivação dos critérios de análise, que embasam a percepção de viabilidade ambiental do projeto foi realizada de maneira unilateral pelo órgão licenciador, suas diferentes instâncias, alguns especialistas (biólogos) e o empreendedor.

As escolhas feitas na formulação do Termo de Referência refletiram diretamente na produção do EIA-Rima. Nesta etapa também não foram criados mecanismos de participação e acompanhamento. Seus resultados implicam, estritamente, na referência social e cultural dos especialistas envolvidos na sua produção. Constatou-se que a indenização e o reassentamento de comunidades pesqueiras realizados fora do processo de licenciamento ambiental foram identificadas pelos relatórios e pareceres mas não corrigidas pelo órgão ambiental, evidenciando o descaso em relação aos próprios resultados do EIA-Rima.

A etapa que denominamos participação, por sua vez, não possibilitou envolvimento evidente das comunidades pesqueiras atingidas. Compreende-se que o pequeno prazo entre a distribuição dos estudos e a audiência pública, diminuíram a capacidade de intervenção deste grupo em específico. O formato dos materiais utilizados durante a audiência não permitiu a identificação dos participantes. Desta forma, o órgão ambiental, os órgãos intervenientes e a equipe responsável pela elaboração do EIA-Rima não poderiam perceber em que medida, quantidade e qualidade, a participação destas comunidades durante a audiência foi efetiva. Observa-se que esses materiais poderiam oferecer espaços de identificação mais democráticos e voltados para a realidade local. A designação “instituição” no campo de preenchimento dos materiais, criada para referenciar os espaços de pertencimento dos participantes pode ser complementada por “ou comunidade pertencente” oferecendo uma maior representatividade para os diversos grupos sociais envolvidos. Ainda foi possível perceber que não existem documentos que demonstram a participação efetiva das comunidades pesqueiras no processo de licenciamento como um todo, para além da audiência pública. Mesmo nesta etapa, denominada participação, coube ao Ministério Público apresentar informações críticas que procuravam relacionar as contradições da viabilidade ambiental do projeto sob a ótica das comunidades pesqueiras atingidas.

O mesmo se deu com o processo de tomada de decisão. Nele as comunidades pesqueiras, os órgãos intervenientes como APPA, IPHAN, FUNAI, ICMBio e

principalmente o COLIT, responsável pela concessão de anuência a projeto deste porte, não foram consultados ou efetivamente considerados.

O baixo desempenho observado no processo de licenciamento do TCCP no que se refere à justiça ambiental tem sido observado no Brasil. Zhouri et al. (2005) realizaram uma sociologia do licenciamento ambiental, trabalho no qual demonstram que o alijamento de comunidades locais dos processos de decisão é fruto de uma “oligarquização do campo ambiental”. Esta oligarquização é caracterizada por uma dominação do espaço de tomada de decisão por uma visão hegemônica das possibilidades apropriação e do uso do meio ambiente. No caso analisado essa oligarquização se deu por meio dos métodos excludentes utilizados na avaliação de viabilidade do empreendimento: exclusão das comunidades pesqueiras na formulação do termo de referência e na produção dos estudos, inexistência de espaços de identificação comunitária nos materiais de participação em audiência pública, exclusão do COLIT da etapa da decisão, desconsideração das contestações manifestadas pelo Ministério Público. Dessa forma, apenas os resultados o EIA-Rima foram legitimados pelo órgão licenciador.

Segundo Vanclay (2015), comunidades atingidas devem possuir capacidade real de influenciar intervenções planejadas que afetam sua vida

Infelizmente, na maioria dos procedimentos obrigatórios, muitas vezes isso é ignorado pelos tomadores de decisão, o processo em si é raramente satisfatório para a maioria dos participantes, e o chamado processo participativo raramente faz mais do que tentativa de legitimar resultados pré-determinados (VANCLAY, 2015, p. 20).

Assim, segundo Zhouri, Laschefski e Paiva (2005, p. 100), o processo de licenciamento:

[...] deixa de cumprir sua função precípua de ser um instrumento de avaliação da sustentabilidade socioambiental da obra, levando em conta suas implicações técnicas, políticas, sociais e ambientais, e se torna mero instrumento para atender, preponderantemente, às demandas que atribuem ao meio ambiente tão somente o caráter de recurso material a ser explorado economicamente.

Percebe-se pelos dados levantados, que as comunidades pesqueiras atingidas pelo empreendimento do TCCP assumiram uma posição marginalizada durante todas as etapas do licenciamento. As contribuições que estas comunidades poderiam oferecer no planejamento dos estudos, em sua execução e na interpretação de seus resultados, foram substituídas por metodologias não participativas de diagnóstico. Dessa forma, essas

comunidades são incluídas no licenciamento como objetos de estudo e não como agentes ativos do processo de gestão do território ao qual pertencem. São, conforme afirmam o EIA-Rima e o Parecer Técnico do IBAMA, o grupo social mais vulnerável e afetado pelo empreendimento, e ao mesmo tempo não dispõe de meios para interferir no processo de tomada de decisão. A consideração destas comunidades em todas as etapas parece atender mais a uma tentativa de legitimar os resultados do EIA-Rima, do que possibilitar efetivamente a consideração da sua dimensão sociocultural diferenciada a respeito da viabilidade do projeto. Em consequência ao baixo desempenho relacionado a equidade ambiental, o licenciamento do TCCP pode ser criticado em função do baixo nível de processos que promovam a justiça ambiental em seu processo de construção.

A literatura desenvolvida nesta região fundamenta esta afirmação. Segundo Pierri et al. (2003) os benefícios das atividades econômicas no litoral do Paraná não se revertem no bem-estar da população local. As comunidades locais, em especial as comunidades pesqueiras, tem sofrido pressões que prejudicam e/ou impedem seu acesso os bens naturais da região, ocorridos, em grande parte, por processos de desenvolvimento e que geram especulação imobiliária. Mafra (2018) demonstrou que a atividade portuária e a implantação de grandes obras de infraestrutura pública no litoral do Paraná condicionaram conflitos e injustiças ambientais em função da desconsideração da presença de culturas e populações locais. Caldeira (2018) trabalhou com aspectos relacionados a justiça ambiental em territórios pesqueiros em Pontal do Paraná. O autor concluiu que a expropriação de territórios marinhos e terrestres, a privatização de espaços comuns, a erosão costeira, as restrições de acesso à orla e as perturbações ecossistêmicas, capazes de influenciar negativamente os recursos pesqueiros, se constituem nos principais riscos e impactos sobre as comunidades do litoral paranaense. A perda de espaços de ocupação tradicional (territórios pesqueiros) afetados pela atividade portuária no litoral paranaense, devido a expansão das atividades econômicas, incompatíveis com as territorialidades das comunidades pesqueiras, tem implicado na ampliação e intensificação dos conflitos e injustiças ambientais (CALDEIRA, 2018; MAFRA, 2018).

O histórico de pressões e dificuldades enfrentadas - como a expropriação dos territórios e recursos ambientais, situações de vulnerabilidade socioeconômica, o excesso de restrições ambientais, a situação irregular dos territórios que ocupam, a marginalidade em relação à legislação pesqueira e a criminalização das práticas de pesca -, além de minar a autoestima e as perspectivas, potencializam

significativamente o abandono da atividade e do modo de vida correspondente, tornando cada vez mais limitadas as condições em termos de conhecimento, habilidades e força de trabalho (Caldeira, 2018, p. 333).

Aceita-se que os principais impactos causados pela ação humana na região do litoral do Paraná são decorrentes da atividade portuária (CHEREM et al., 2016) que, somada as políticas de conservação irrestrita e integral de áreas naturais são as principais fontes de desterritorialização das comunidades pesqueiras locais (MAFRA, 2018). O comprometimento das bases materiais dos territórios pesqueiros vem afetando negativamente os recursos humanos e socioculturais necessários para o desenvolvimento da pesca artesanal (CALDEIRA, 2018). A descontinuidade da atividade pesqueira implica, conseqüentemente, em perda de memória social e a identidade transmitidas de geração em geração (MENDONÇA et al., 2017). Segundo Caldeira (2018) este processo enfraquece o vínculo e a identificação destas comunidades com seu território “que, cada vez mais, passa a ser considerado como mera plataforma para o estabelecimento de iniciativas exógenas “redentoras” e que trarão as oportunidades de trabalho, renda e “desenvolvimento” (entendido como sinônimo de crescimento econômico) que a pesca artesanal não seria capaz de oferecer (CALDEIRA, 2018, p. 334).

As principais comunidades sujeitas a estes processos de injustiça ambiental são as comunidades do entorno dos empreendimentos portuários: os bairros urbanos de Paranaguá de Vila Guarani, Vila Portuária, Vila Becker e Ilha do Valadares em Paranaguá e Tucunduva, o Portinho, a Praia dos Polacos e a Ponta da Pita em Antonina, as localizadas em ambiente rural de Amparo, Piassagüera, Vila São Miguel e Ponta Oeste, também em Paranaguá a comunidade Ilha do Mel defronte para o Canal da Galheta, as próximas ao balneário vila do Maciel, Pontal II e a Ponta do Poço em Pontal do Paraná. Estas últimas veem sofrendo pressões, ameaças e intimidação, tanto do Estado quanto do setor privado especulativo, com interesse na área para a construção de novos terminais portuários e industriais na região, incluindo o TCCP. Suas ações estão condicionando a cada licenciamento, áreas com alto potencial natural para atividades de maior rentabilidade econômica aos agentes do capital. Ainda é preciso destacar que os efeitos da atividade portuária sobre a qualidade ambiental e os recursos pesqueiros da região ultrapassam as áreas do entorno do empreendimento, podendo afetar todas as comunidades pesqueiras da região (MAFRA, 2018).

A situação piora quando se leva em conta que, ao mesmo tempo em que os planos e políticas públicas atualmente vigentes se esforçam para “ordenar”, legitimar e prover investimentos milionários para a implantação do modelo de desenvolvimento baseado na expansão e intensificação industrial e portuária (vide casos da Faixa de Infraestrutura e das dragagens para aprofundamento do canal da Galheta), não há medida, previsão de investimento ou ação concreta para lidar com problemas e demandas históricas, tidas como importantes para a garantia dos direitos, melhoria de qualidade de vida e promoção das estratégias de desenvolvimento empreendidas ou visadas pelos pescadores, como as questões referentes à infraestrutura (náutica, urbana e da orla) ou à gestão, ordenamento e regularização (ambiental e fundiária) dos territórios pesqueiros em terra envolvidos (CALDEIRA, 2018, p. 332).

Para o autor, as políticas e instituições responsáveis pelo desenvolvimento e gestão ambiental destes territórios são fundamentais para viabilizar e fomentar processos econômicos que resultam em iniquidades (conflitos e injustiças ambientais) que atingem as comunidades locais. Isso acontece tanto por meio de instrumentos de gestão como processos licenciamento ambiental precários, quanto por concessões de grandes extensões de terra, incentivos fiscais e a falta de fiscalização e repressão à apropriação privada e irregular de áreas públicas e espaços comuns (CALDEIRA, 2018).

A invisibilidade e a ausência de oportunidades de participação real (prévia, livre e informada) da população pesqueira local nesses processos também são fundamentais para a sua exclusão no âmbito das dinâmicas de desenvolvimento regional e para configurar conflitos e injustiças ambientais. Em alguns casos (como no Plano Diretor de Pontal do Paraná), mais do que a falta de diligência, por parte dos agentes econômicos e políticos dominantes, no sentido de promover essa participação, o que se verifica é a negativa deliberada de atender as reivindicações e reconhecer as territorialidades das comunidades pesqueiras locais que chegam à arena política a partir do esforço de pescadores e agentes externos (MPPR, pesquisadores e ONGs) no sentido de romper barreiras, questionar os estudos ambientais e criar oportunidades de manifestação (CALDEIRA, 2018, p. 333).

Estes fatos se relacionam com a oligarquização do campo ambiental proposta por Zhouri et al. (2005), no qual o jogo político constitui o que os autores denominaram “paradigma da adaptação” em que medidas mitigatórias e compensatórias são utilizadas como moedas de troca para viabilizar o projeto técnico. Caldeira (2018) apontou que no litoral do Paraná a falta de reconhecimento e de participação real (livre, prévia e informada) da população pesqueira tem clara intenção de evitar reconhecer interesses

que podem dificultar os interesses políticos e econômicos de projetos de desenvolvimento na região.

Com base nessa literatura, observa-se que o baixo desempenho do processo de licenciamento do TCCP analisado através dos indicadores de equidade ambiental (14 indicadores de 19 não foram atendidos) reflete mais do que uma má operacionalização dos procedimentos processuais e substantivos do estudo de caso. Este desempenho está relacionado ao distanciamento que existe entre o modelo atual de licenciamento ambiental e o modelo proposto pela Avaliação de Equidade Ambiental.

Notadamente, Laschefski (2011) afirma que:

De modo geral, faltam mecanismos que garantam um controle social eficiente do processo de licenciamento, fato que conduz os empreendedores à crença de que as licenças ambientais possam ser obtidas através da pressão política, ao invés da elaboração cuidadosa dos estudos (LASCHEFSKI, 2011, p. 23).

O licenciamento do TCCP tem sido gerador de conflitos e injustiças ambientais, uma vez que os custos dos impactos de sua construção e operação recaem majoritariamente sobre as comunidades pesqueiras locais (e outras comunidades atingidas) “sem que estas sejam consideradas sujeitos ativos no processo de decisão acerca dos significados, destinos e usos dos recursos naturais ali existentes” (ZHOURI, et al., 2005, p. 2). Não obstante, são os problemas estruturais do licenciamento ambiental, em perspectiva a oligarquização do campo ambiental, pelo modelo de adequação ambiental, que levam a marginalização das comunidades atingidas no processo decisório. Isso implica que, mesmo neste contexto de adequação ambiental os mecanismos procedimentais do licenciamento ambiental não cumprem as metas previstas pela legislação vigente (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 101).

Sob estes argumentos, o desempenho do licenciamento ambiental do TCCP sob a perspectiva dos indicadores de equidade ambiental extrapola seus aspectos processuais e substantivos nas etapas de escopo; elaboração do estudo; participação e decisão. Conclui-se que este desempenho não está condicionado a melhorias e aprimoramentos, caso a caso, mas, conforme assevera Laschefski (2011) a reforma dos objetivos do sistema ambiental. Na perspectiva do autor, trata-se de consolidar uma inversão da oligarquização do campo ambiental, caracterizada pelo alijamento de comunidades locais do espaço de tomada de decisão e da superação da crença na adequação ambiental, representada por medidas mitigadoras e compensatórias, que busca adequar o

meio ambiente, e suas complexidades socioculturais e naturais, aos empreendimentos em avaliação.

5.2 O distanciamento entre a abordagem da AEA e o atual modelo de licenciamento ambiental baseado no modelo de efetividade

Os indicadores de efetividade propostos por Almeida (2013) foram construídos para se adequar a lógica operante do licenciamento e da avaliação de impactos ambientais. Conforme demonstramos anteriormente, estes instrumentos se consolidaram com a hegemonia do discurso da modernização ecológica baseado na crença tecnocêntrica que “passa a existir na ciência e na tecnologia para superar os problemas [socioambientais]” (FOLADORI, 2005, p. 6). Este discurso abriu os caminhos para a consolidação, a nível internacional, da administração da estratégia de desenvolvimento sustentável como um novo modelo de desenvolvimento, afirmando que suas questões econômicas e a conservação ambiental são objetivos compatíveis (BOND et al., 2013). Para Cunha et al. (2008) formava-se a hegemonia de uma abordagem instrumental da questão ambiental, formada por crenças, ideias e valores que compreendiam desenvolvimento inexoravelmente como crescimento econômico. Por sua vez, a modernização ecológica, operada através da estratégia do desenvolvimento sustentável formava as bases do ambientalismo moderno, passando a servir como critérios de validade que determinam a aceitabilidade informações, ações políticas e seus resultados (MOURA, 2017).

Ocorre que natureza, segundo a visão da modernização ecológica, passava a ser compreendida “como realidade externa à sociedade e às relações sociais” (ZHOURI, 2004, p. 212), traduzida por Zhouri (2011) como paradigma da adequação ambiental, onde o licenciamento ambiental se torna “mero instrumento para atender, preponderantemente, às demandas que atribuem ao meio ambiente tão somente o caráter de recurso material a ser explorado economicamente (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 100).

Os indicadores de efetividade de Almeida (2013) buscam verificar o cumprimento de significativo número de critérios estabelecidos em regulamentações, manuais de melhores práticas e aqueles utilizados pela literatura nacional e internacional para avaliar sistemas de AIA. Esses critérios, sob a hegemonia da adequação ambiental, acabam por pressupor que o empreendimento em avaliação

tenderá a ser sempre viável, desde que as melhores alternativas sejam consideradas.

Segundo Zhouri (2011):

Neste, a obra assume lugar central, apresentando-se de forma inexorável. O ambiente é percebido como externalidade, ou seja, enquanto paisagem que deve ser modificada e adaptada aos objetivos do projeto técnico. Nesse processo, arranjos e ajustes tecnológicos dados por medidas mitigadoras e compensatórias cumprem a função de adequação (ZHOURI, 2011, p. 14).

Segundo Bond et al. (2013) esta perspectiva desconsidera que o desenvolvimento sustentável é apenas um dos muitos discursos que existem e não reflete a compreensão de sustentabilidade em diferentes contextos históricos, culturais e espaciais. Para o autor sempre haverá diversos valores e opiniões que fornecem fundamentos políticos sobre o que é efetividade. Fuller (1999) exemplifica que efetividade para o proponente de um projeto de infraestrutura pode ser a certeza do licenciamento da obra, para as comunidades atingidas o direito de ser ouvido e para os tomadores de decisão (órgãos licenciadores) a minimização dos atrasos.

Subjacente a essa intervenção, ancora-se uma contradição ainda mais profunda entre a sustentabilidade do capitalismo – que toma o meio ambiente como fluxo homogêneo de matérias-primas e energias para a acumulação – e as sustentabilidades das formas de reprodução material e simbólica não-capitalistas – que tomam os meios ambientes como sistemas específicos, singulares, diferenciados e, portanto, insubstituíveis (ZHOURI et al., 2005, p. 97).

A escolha de critérios ou indicadores de análise, como medidas do estado social e biofísico de um determinado meio ambiente, por exemplo, determinará as características de efetividade consideradas em uma avaliação de impactos. Assim, uma estrutura particular de análise favorece determinados valores e opiniões em detrimento e marginalização de outros.

Para ilustrar o ponto, considere a noção de sustentabilidade em diferentes setores. Para um projeto típico de mineração na Austrália, por exemplo, um recurso natural seria extraído da terra e convertido em outra forma; ao fazê-lo, a terra, de significativo valor para os aborígenes, pode ser degradada. De uma perspectiva de sustentabilidade forte, esse projeto é insustentável; de uma perspectiva de sustentabilidade fraca, pode ser sustentável (BOND et al., 2013, p. 4).

Para Bond et al. (2013) os critérios que foram desenvolvidos até o momento, tanto para avaliações de impacto quanto para avaliações de sua efetividade, falham em

acomodar o pluralismo de valores e opiniões sobre quais critérios ou indicadores de análise uma avaliação incorporar. Por meio destes critérios, em nome do bem comum, se privilegiam determinadas visões hegemônicas em detrimento das diversidades socioculturais e suas sustentabilidades (ZHOURI, 2008). Para Moura (2017) estes critérios, legitimados pela cientifização e juridificação de políticas, podem ser compreendidos como resultantes da base epistemológica do ambientalismo moderno, e é responsável destruição dos territórios tradicionais de pesca.

O que é chamado de progresso do conhecimento e da civilização tem provocado o desaparecimento de saberes alternativos do mundo apagando ou destruindo a realidade que eles tentam representar ao mesmo tempo em que a racionalidade ocidental invade e domina as mentes tornando-se hegemônica (SHIVA, 2003; FEYERABEND, 2007). A substituição dos saberes alternativos por esta racionalidade ocidental tem provocado a produção de uma monocultura do saber e é considerado um dos seus modos de produção de não existência (SANTOS, 2010). Desta forma, a racionalidade ocidental, que se funda na modernidade apaga os espaços de produção de conhecimento tradicionais, os espaços epistêmicos tradicionais (MOURA, 2017, p. 266).

Com essa perspectiva ampliada, Cashmore et al. (2009) asseveram que uma noção de eficiência como uma espécie de medida absoluta é insustentável. Isso sugere que os critérios de efetividade que são escolhidos e organizados nas categorias processual, substantivo, transativo e normativo não podem responder, por si só, se um processo de avaliação de impactos ou de licenciamento ambiental foi de fato eficiente

Porque uma consideração chave na avaliação da eficiência substantiva e normativa é o pluralismo (simplesmente queremos dizer que há mais de uma visão) associada a discursos relacionados aos objetivos da avaliação da sustentabilidade (BOND et al., 2013, p. 7).

A complexidade que exigiria uma avaliação de viabilidade socioambiental (envolvendo questões políticas, sociais e culturais) é reduzida, pelos indicadores de efetividade, aos critérios estabelecidos em regulamentações, manuais de melhores práticas e aqueles utilizados pela literatura nacional e internacional. Contudo, Zhouri (2008) observa que o avanço de normas e instituições democráticas não garantem a participação e incorporação de seguimentos sociais que representam distintas formas de existência e interação com o meio, uma vez que estes seguimentos, em um contexto de globalização econômica neoliberal, são constrangidos por medidas de mitigação e compensação (adequação ambiental) que acabam por, recorrentemente, viabilizar os projetos de desenvolvimento. A “perspectiva efetivamente política e sociológica que

tende a considerar as redes de poder constituídas historicamente - são desconsideradas por essa abordagem corrente” (ZHOURI, 2004, p. 212). A operacionalização dos indicadores de efetividade acaba por não reconhecer a oligarquização do campo ambiental e assim torna-se incapaz de “mensurar a desigualdade socioambiental decorrente da distribuição dos danos e benefícios ambientais dos projetos em análise” (RAMMÊ, 2014, p. 119).

Sob a perspectiva da AEA, o licenciamento ambiental tem operado como promotor de injustiças ambientais. Para essa perspectiva, um desenvolvimento com justiça ambiental implica que a prosperidade de uns não se dê em função da expropriação dos que já são pobres. Assim, os métodos convencionais de avaliação de impacto têm sido incapazes de mensurar a injustiça ambiental dos projetos de desenvolvimento, servindo apenas como instrumento de legitimação de impactos inaceitáveis quando considerados suas dimensões socioculturais. Consequentemente não permitem, em grande parte, a suspensão de determinados empreendimentos, pois a elaboração repetida de estudos de impacto, padronizados, burocráticos e socialmente vazios, acabam por privilegiar os interesses econômicos envolvidos nos projetos.

[...] os atuais mecanismos de avaliação ambiental – ao separarem o meio ambiente em meios físico, biológico e sócio-econômico – desconsideram o entrelaçamento empírico entre esses meios, bem como as dinâmicas sócio-culturais de apropriação, uso e reprodução dos recursos ambientais. Assim, quando se fala de impactos ambientais de grandes projetos é necessário ter em mente não apenas que os impactos são maiores para determinados grupos, mas também que o modo como os diversos grupos são impactados também difere (FASE; ETTERN, 2011, p.24).

A Avaliação de Equidade Ambiental (AEA) poderia ser definida como um instrumento voltado a promover a justiça ambiental em processos de licenciamento ambiental, fortalecendo grupos sociais atingidos por projetos de desenvolvimento. Seu foco nas consequências sociais e culturais de processos de tomada de decisão evidencia que a dimensão ambiental não pode ser avaliada de forma dissociada da dimensão sociocultural “uma vez que esta divisão disciplinar não é capaz de dar inteligibilidade aos efeitos recíprocos e inextrincáveis desses domínios formalmente separados, porém empiricamente integrados. Portanto, ela somente pode ser feita incorporando integralmente a percepção dos grupos sociais potencialmente atingidos” (FASE; ETTERN, 2011, p. 42).

Os indicadores de equidade ambiental, formados por critérios da AEA se diferenciam dos indicadores de efetividade na medida em que buscam a valorização da diversidade cultural, das diferentes formas de apropriação e significação do território e seus recursos naturais, na democracia, na participação social e na desigualdade existente na distribuição dos impactos dos projetos de desenvolvimento (ZHOURI; LASCHEFSKI 2010). A AEA se pauta pela busca de novas formas de avaliação socioambiental, garantindo metodologias capazes de alterar a correlação de forças no debate sobre os impactos de projetos de desenvolvimento. Assim busca fazer “valer a perspectiva diferenciada dos grupos sociais ‘atingidos’ e/ou correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória” (FASE; ETTERN, 2011, p.16).

As diferenças observadas entre os indicadores de equidade ambiental e os indicadores de efetividade refletem o distanciamento entre as diferentes concepções sobre os instrumentos de licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental. Os indicadores de efetividade consubstanciam a lógica de adequação ambiental que compreende a natureza como matéria e energia a ser inserida racionalmente no mercado global. Já os indicadores de equidade ambiental trazem à tona critérios de análise adequados para aferir a participação dos diferentes grupos sociais atingidos, suas perspectivas sociológicas ou culturais diferenciadas de apropriação do meio ambiente, bem como as variáveis relacionadas as relações de poder que se desenvolvem nos processos de licenciamento e influências o processo de tomada de decisão sobre a viabilidade dos projetos de desenvolvimento.

Estas diferentes concepções contribuem para compreender o baixo desempenho do estudo de caso do TCCP quando submetido aos indicadores de equidade ambiental. Consideramos que o não atendimento de grande parte dos indicadores aplicados representa o distanciamento entre as diferentes perspectivas do modelo baseado na AEA e aquele pressuposto pela avaliação de efetividade. Atualmente o licenciamento ambiental, sob a lógica do paradigma da adequação, não realiza “uma avaliação de fato sobre a viabilidade socioambiental do projeto” (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA 2005, p. 101). Para Laschefski (2011) apesar do crescimento da defesa do licenciamento ambiental por ambientalistas e movimentos sociais, visto ser este um dos poucos instrumentos onde a participação está formalizada, é preciso reconhecer que seus problemas e contradições “indicam a necessidade de profundas reformas e algumas reformulações nos objetivos do sistema ambiental a fim de se evitar injustiças ambientais (LASCHEFSKI, 2011, p. 23). O desempenho do processo de licenciamento

do TCCP retrata que no Brasil o modelo de licenciamento ambiental ainda está distante de uma proposta de avaliação sustentada pelos pressupostos e princípios da AEA, ou seja, mediada por processos que promovam a justiça ambiental. Consequentemente seria fundamental a efetiva participação das comunidades pesqueiras em todas as etapas do processo, de forma a promover o controle social do licenciamento ambiental. Por sua vez esse distanciamento implica dizer que, em termos de equidade ambiental, o licenciamento ambiental brasileiro está longe de ser efetivo sob a perspectiva dos grupos sociais atingidos por projetos de desenvolvimento.

5.3 A aplicabilidade de indicadores de equidade ambiental em processos de licenciamento ambiental

Não obstante o baixo desempenho do processo de licenciamento do TCCP, discutido nas subseções anteriores, foi possível verificar limites e potencialidades da estratégia metodológica proposta. Em primeiro lugar, é preciso considerar que os indicadores de equidade ambiental, ao contrário dos indicadores de efetividade, não se basearam nas legislações que regulamentam e orientam o processo de licenciamento ambiental, mas sim nos princípios da AEA. Conforme exposto na subseção anterior, o atual modelo de licenciamento se distancia do modelo proposto pela AEA, sobre a qual foram embasados os indicadores de equidade ambiental. O primeiro opera dentro do marco da adequação ambiental privilegiando uma visão onde a dimensão ambiental esta dissociada da dimensão sociocultural das comunidades atingidas (ZHOURI, 2008). Em oposição, os indicadores de equidade ambiental se concretizam incorporando, efetivamente, a percepção dos grupos sociais potencialmente atingidos. Desta forma, os indicadores de equidade ambiental não se limitam ao que está disposto nas regulamentações do licenciamento ambiental, mas no esforço de produzir uma metodologia de análise que supere concepções tecnicistas baseadas na perspectiva de efetividade tradicionalmente utilizada (FASE; ETTERN, 2011).

O esforço realizado para adequar os princípios da AEA aos procedimentos processuais e substantivos do licenciamento ambiental, realizando uma releitura dos indicadores de efetividade, por si só, se apresentou como uma limitação metodológica inerente. Os princípios da AEA foram construídos com o objetivo de que a sua aplicação se concretizasse durante o andamento dos processos de licenciamento de grandes empreendimentos de desenvolvimento. Já os indicadores de equidade ambiental

bem como os de efetividade conforme Cashmore et al. (2009), buscaram analisar os resultados de processos de licenciamento já executados, consolidando uma proposta teórico-metodológica voltada a realizar, de fato, uma avaliação da avaliação.

Assim, os princípios da AEA, indicando lacunas, extrapolam as regulamentações do licenciamento ambiental, já os indicadores de efetividade admitiram uma abordagem reducionista, tratando de certos aspectos e critérios (processuais e substantivos) passíveis de verificação em um processo tradicional de licenciamento. O reducionismo que esta escolha impõe sobre a metodologia dos indicadores de equidade ambiental foi admitido em função dos seus objetivos (uma avaliação da avaliação), mas consideramos que se impõe como uma limitação objetiva e relevante da proposta metodológica que utilizamos.

O modelo de análise proposto também demonstrou insuficiências ao se debruçar apenas sobre a pesquisa documental. Apesar das mais de 8.000 páginas de documentos e informações que compõe o processo de licenciamento do estudo de caso, pelo menos em parte, o licenciamento também se desenvolve em tratativas, negociações e debates que não se encontram autos processuais disponibilizados pelo IBAMA. Isso implica dizer que, se nos autos do processo não foi possível verificar a existência, formalizada, de participação das comunidades pesqueiras na etapa do escopo, isso não significa que ela não tenha ocorrido. Através de relações não oficiais/formais, as comunidades pesqueiras podem, em algum nível, ter sido consultadas pelo órgão ambiental antes da produção do Termo de Referência e em outras etapas. Seguindo os princípios da AEA essa consulta informal não alteraria o quadro de inequidade, mas o que queremos observar aqui é que a utilização dos indicadores de equidade ambiental guarda certas limitações se aplicados apenas sobre a base documental do processo de licenciamento. Conforme demonstram os resultados do estudo de caso, seção da etapa participação, não constatamos, de forma relevante, a presença e a manifestação de pescadores durante as duas audiências públicas realizadas. Não obstante, é perfeitamente possível que os mesmos tenham se manifestado oralmente sem que tais manifestações fossem registradas nos documentos da audiência. Estas informações se demonstrariam sensíveis para a pesquisa, uma vez que poderiam fundamentar as perspectivas diferenciadas do principal grupo social atingido pelo empreendimento. Conclui-se que a pesquisa de campo, junto as comunidades impactadas, funcionários dos órgãos licenciadores, intervenientes e especialistas envolvidos na produção dos estudos poderia qualificar os resultados da aplicação da maioria dos indicadores utilizados.

Ainda em relação as limitações associadas a aplicação dos indicadores de equidade ambiental, verificou-se a falta de uma metodologia específica para a mensuração dos indicadores “10. A equipe de elaboração do EIA-Rima dispunha de treinamento e habilidades específicas para perceber e interpretar as distintas racionalidades das comunidades pesqueiras” e “12. Foram realizados, e incorporados, estudos técnicos independentes?”. Quanto ao primeiro caso inexistem critérios testados e amplamente aceitos para mensurar o treinamento e habilidades de equipes técnicas responsáveis pela produção dos estudos. Já em relação ao segundo caso percebeu-se a necessidade de elaboração de metodologia, prévia e específica, a fim de superar a análise documental do processo de licenciamento. O que se pressupõe aqui é que a existência de estudos técnicos independentes pode ter existido, sem que os mesmos tenham sido anexados aos autos do processo de licenciamento. Assim, a falta de parâmetros para mensuração do primeiro caso e a aplicação dos indicadores de equidade ambiental, apenas sobre esta base documental no segundo caso, impossibilitaram sua mensuração no estudo de caso.

Outro elemento relacionado aos aspectos limitantes da proposta metodológica utilizada foi a desconsideração dos indicadores de efetividade: 7 “Delimitação da Área de Influência”, 8 “Análise dos principais impactos”, 9 “Mecanismos para avaliação de impactos cumulativos”, 13 “Realização de vistoria” e 18 “Influência da análise técnica”. Segundo nossa leitura dos princípios da AEA compreendemos que estes indicadores não garantem a observância de justiça ambiental no processo de licenciamento. A delimitação da área de influência, a análise dos principais impactos e os mecanismos de avaliação de impactos cumulativos, para serem efetivos, desde a perspectiva de equidade ambiental, reivindicam incorporar “integralmente a percepção dos grupos sociais potencialmente atingidos” (FASE; ETTERN, 2011, p.42), ou seja, “as experiências vividas de pessoas expostas aos impactos ambientais” (LASCHEFSKI, 2011, p. 49), bem como a permanente auditoria dos relatórios por estas comunidades. Já a realização de vistoria e análise técnica sob um processo viciado “desenhado pelos atores hegemônicos, que têm por objetivo viabilizar seus projetos de desenvolvimento” (LASCHEFSKI, 2011, p. 50), resultariam apenas em “arranjos e ajustes tecnológicos dados por medidas mitigadoras e compensatórias cumprem a função de adequação (ZHOURI, 2011, p. 14). Contudo, frente a realidade concreta do atual modelo de licenciamento ambiental, que impõe sobre as comunidades atingidas os resultados estabelecidos pelos estudos ambientais, consideramos ser relevante a elaboração de

metodologia própria e específica, para mensurar os resultados destes indicadores dentro de uma perspectiva de equidade ambiental. Novamente, para este objetivo seria necessário superar a análise puramente documental. Implicam pesquisas de campo qualitativas junto as comunidades pesqueiras atingidas, de forma a estabelecer parâmetros para a mensuração destes critérios de análise, pressupondo que os mesmos, no contexto do licenciamento ambiental tradicional, não são construídos sob a perspectiva democratizante da AEA.

Não obstante o descumprimento de significativo número de critérios adotados pelos indicadores no estudo de caso do TCCP, os mesmos demonstraram sua validade e importância de aplicação. Em processos de licenciamento de empreendimentos de grande porte, como o do TCCP, a análise documental se demonstra desafiadora. A AEA operacionalizada pelos indicadores de equidade ambiental sinalizaram determinadas etapas e perspectivas a serem consideradas. O não atendimento destes indicadores implicou na produção de informações específicas, orientadas pela “perspectiva da democratização dos procedimentos de avaliação de impacto” (FASE; ETTERN, 2011, p. 16).

A deficiência na documentação utilizada nas audiências públicas, impedindo a posterior verificação da participação efetiva das comunidades pesqueiras, poderia colaborar com o aprimoramento dos modelos de documentos e métodos de trabalho durante as audiências e demais reuniões com comunidades atingidas. Da mesma forma, a percepção da existência concreta de um processo de contribuição ao Termo de Referência, ainda que limitada ao IBAMA e alguns especialistas, demonstra ser possível a incorporação da prática participativa, na fase de escopo, sem que seja necessário aguardar reformas na legislação e regulamentações concernentes.

Notadamente, os indicadores de equidade ambiental permitem um olhar diferenciado sobre o processo de licenciamento, aprofundando o olhar sobre perspectivas sociológicas que superam a análise técnico-processuais do modelo de efetividade. Demonstram-se como um potencial instrumento de avaliação qualitativa de processos e podem contribuir com pareceres do Ministério Público bem como com processos organizativos, reivindicatórios e de resistência perante as comunidades atingidas por empreendimentos portuários no litoral do Paraná.

Ressalta-se ainda que, para além dos aspectos baseados na efetividade procedimental e substantiva, as categorias de efetividade transactiva e efetividade normativa poderiam contribuir para a coleta de novas informações relevantes. A

efetividade transactiva pode trazer a luz os efeitos das inequidades ambientais sobre a morosidade de processos de licenciamento. Já a categoria de efetividade normativa pode demonstrar quais foram os aprendizados absorvidos pelas comunidades e aliados estratégicos, que podem contribuir para alterar a correlação de forças locais, tanto para os desdobramentos do licenciamento do TCCP quanto para os 17 processos de licenciamento de empreendimentos de grande porte previstos para a região.

Considerando a importância que o processo de licenciamento ambiental adquiri neste contexto, frente a vulnerabilidade das comunidades pesqueiras locais, compreendemos que os dados adquiridos com a utilização dos indicadores de equidade ambiental contribuíram para informar algumas questões e percepções relevantes sobre o licenciamento do TCCP no litoral paranaense. Essas informações foram úteis para responder ao objetivo geral deste trabalho. Notadamente, trata-se de um primeiro esforço de elaboração metodológica para avaliação crítica de processos de licenciamento que, em nossa perspectiva, pode contribuir para a construção de novas ferramentas que possibilitem uma maior democratização destes instrumentos, tanto nos casos em que envolverem comunidades pesqueiras quanto nos casos em que outros grupos sociais sejam atingidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental é regulamentado por etapas processuais que deveriam garantir a participação das comunidades pesqueiras durante sua execução. A avaliação da viabilidade ambiental de um empreendimento portuário deveria, portanto, estar condicionada a incorporação das perspectivas destas comunidades no processo de tomada de decisão dos órgãos licenciadores. Contudo, a partir dos resultados desenvolvidos neste trabalho, em relação ao licenciamento do Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná – TCCP, foi possível constatar que na prática o processo não envolve efetivamente estas comunidades na prática avaliativa. Conseqüentemente a participação no modelo atual serviu apenas como meio de legitimação dos resultados apresentados pelo EIA-Rima e seu parecer pela viabilidade do empreendimento.

A dimensão social das conseqüências da instalação do empreendimento acabou sendo reduzida a metodologias voltadas especialmente aos componentes biofísicos. Em todas as etapas do processo as comunidades pesqueiras foram consideradas apenas como objeto de estudo e não como agentes ativos, com suas racionalidades, vivências e percepções sobre o território que ocupam. Sob a perspectiva da literatura utilizada neste trabalho, compreende-se que no estudo de caso materializa-se uma oligarquização do processo de licenciamento, resultando na marginalização de comunidades pesqueiras locais na construção de metodologias, análises de resultados e tomada de decisão hegemonicamente subsidiadas pelos grupos capazes de se fazerem ouvir nas diferentes etapas procedimentais analisadas.

Em conseqüência ao baixo desempenho relacionado aos indicadores equidade ambiental, conclui-se que o licenciamento do TCCP se distancia de um processo que assegure justiça ambiental às comunidades locais afetadas. Implica dizer que, neste caso, não foi assegurado, às comunidades pesqueiras atingidas, procedimentos democráticos que tenham garantido justiça ambiental na avaliação de viabilidade do projeto. A opção por um estudo de caso nesta pesquisa não permite que esta conclusão seja generalizada ao conjunto de processos de licenciamento ambiental no litoral do Paraná. No entanto, conforme observado durante este trabalho, o desempenho do licenciamento do TCCP demonstra o distanciamento entre o atual modelo de licenciamento ambiental no Brasil e a proposta democratizante da Avaliação de Equidade Ambiental. Assim, consideramos que, ainda que novos estudos sejam

necessários para avaliar o contexto regional do licenciamento no litoral do Paraná, os resultados aqui obtidos apontam para a tendência de processos de injustiça ambiental na região promovidos pelo instrumento de licenciamento ambiental.

Em relação a proposta metodológica utilizada, compreendemos que os indicadores de equidade ambiental, mesmo diante dos vários fatores limitantes de sua aplicação, deram conta de superar a despolitização expressa pelo caráter técnico-processual dos indicadores de efetividade. Sua modelagem a partir das etapas propostas por Almeida (2013) e critérios concernentes aos princípios da AEA permitiram um direcionamento diferenciado da análise sobre o processo. A aplicação destes indicadores forçou a pesquisa a considerar o processo, em distintas dimensões, e não os resultados dos estudos e relatórios recorrentemente centralizados em outros trabalhos. A perspectiva democratizante da participação, inerente aos indicadores de equidade ambiental, revelaram a importância da participação nas diferentes etapas do licenciamento para que a mesma seja efetiva e possibilite uma avaliação que considere a co-viabilidade de projetos de empreendimentos portuários, em oposição a perspectiva de adequação, focada em medidas mitigadoras e ambientais para viabilizar projetos inviáveis para as comunidades por eles atingidas.

O modelo metodológico que desenvolvemos não se propõe enquanto um instrumento findo, fundamentado e legitimado para avaliar processos de licenciamento ambiental. Restam grandes desafios e lacunas teórico-metodológicas que necessitam de aprofundamento e desenvolvimento. Não obstante compreende-se que apresenta importantes questões frente ao desafio de formular e testar formas de avaliar criticamente as diversas experiências de licenciamento na região. Podendo contribuir com novas pesquisas concernentes, bem como, com práticas contestatórias, reivindicatórias e de resistência, tanto das comunidades pesqueiras quando dos depositores que conformam alianças estratégicas na defesa do patrimônio cultural e ambiental do litoral do Paraná.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará – Fundação Heinrich Böll, p. 13 – 35, 2004.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, H; FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional; ETTERN – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do IPPUR/UFRJ. **Projeto de avaliação de equidade ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FASE/ETTERN/IPPUR/UFRJ, 2011.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: **Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ADA. Ofício 022/2008. **Rede Brasileira para Conservação dos Recursos Hídricos e Naturais Amigos da Água**. Curitiba – PR, 2008.

AGRA FILHO, Severino Soares. Os conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional do meio ambiente. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 351-359.

ALLISON, E.H.; ELLIS, F. The livelihoods approach and management of small-scale fisheries. **Marine Policy**, v. 25, n. 5, p. 377-388, 2001.

ALMEIDA, M. R. R. **Aplicação da abordagem sistêmica para análise da efetividade da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil**: um estudo para os estados de São Paulo e Sul de Minas Gerais. Tese. São Carlos, 2013.

ALMEIDA, M. R. R; MONTAÑO, M. A Efetividade dos Sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XX, n. 2, p. 79-106, 2017.

AMB. **Estudo de Impacto Ambiental – EIA do Terminal Portuário localizado no município de Pontal do Paraná, PR**. Vol.5. 2008a. Relatório Técnico.

AMB. **Estudo de Impacto Ambiental – EIA do Terminal Portuário localizado no município de Pontal do Paraná, PR**. Vol.8. 2008b. Relatório Técnico.

AMB. **Estudo de Impacto Ambiental – EIA do Terminal Portuário localizado no município de Pontal do Paraná, PR.** RIMA. 2008c. Relatório Técnico.

AMFMC, 2008. **Impugnação em audiência Pública.** Paranaguá- PR, 2008.

ANDRIGUETTO-FILHO, J. M.; CHAVES, P. T.; SANTOS, C.; LIBERATI, S. A. Diagnóstico da pesca no litoral do estado do Paraná. In: ISAAC, V. J.; MARTINS, A. S.; HAIMOVICI, M.; ANDRIGUETTO-FILHO, J. M. (eds). **A pesca marinha e estuarina do Brasil no início do século XXI: recursos, tecnologias, aspectos socioeconômicos e institucionais.** Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil, p. 117–140, 2006.

APPA. **Ofício nº 384/2008.** Paranaguá – PR, 2008a.

APPA. **Impugnação 2 – referente às vias de acesso por terra/ por mar, titularidade das áreas, Planos de Zoneamento Portuário do município de Pontal do Paraná e extensão legal do projeto.** Paranaguá- PR, 2008b.

BAKER, D C AND J N MCLELLAND. Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations participation in mining development. **Environmental Impact Assessment Review**, p. 581-603, 2003.

BAKER, D. C.; MCLELLAND, J. N. Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. **Environmental Impact Assessment**, v. 23, p. 58-603, 2003.

BARRETO FILHO, Henyo T. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma nação. In: **Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade.** São Paulo: Anna Blume, 2006.

BERKES, F. **Sacred ecology: traditional, ecological, knowledge and resource management.** Philadelphia: Taylor & Francis, 1999.

BERKES, F.; MAHON, R.; McCONNERY, P.; POLLNAC, R.; POMEROY, R. **Gestão da pesca de pequena escala: diretrizes e métodos alternativos.** KALINOSKI, D.C. (org.). Rio Grande, Ed. da FURG, 360 p. 2006.

BOND, ALAN & MORRISON-SAUNDERS, ANGUS. Chapter 3: Challenges in determining the effectiveness of sustainability assessment. In: **Sustainability Assessment: Pluralism, Practice and Progress.** Org. A Bond, A Morrison-Saunders, R Howitt, 2013.

BURSZTYN, M. A. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável.** Marcel Bursztyn, Maria Augusta Bursztyn (org.), Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CALDEIRA, G, A. Justiça ambiental e desenvolvimento alternativo: limites e possibilidades para a pesca artesanal em Pontal do Paraná-PR. 2018. 368 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná.

CASHMORE, M, A BOND AND B SADLER. **Introduction: The effectiveness of impact assessment instruments.** *Impact Assessment and Project Appraisal*, p. 91-93, 2009.

CASHMORE, M, T RICHARDSON, T HILDING-RYEDVIK AND L EMMELIN. Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments: Theorising the nature and implications of their political constitution. **Environmental Impact Assessment Review**, p. 371-379, 2010.

CASTRO, S. M. de; ALMEIDA, J. R. de. Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: uma revisão. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, ano 24 n. 3, p. 519-534, 2012.

CAVALCANTI, C. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente & Sociedade**, v. 5, n. 2, p. 73-84, 2002.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 35-50, 2012.

CHAMBERS, R.; CONWAY, G. R. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. **IDS Discussion Paper** 296, 1992.

CHANCHITPRICHA, CHAUNJIT; BOND, ALAN. Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes. In: **Environmental Impact Assessment Review**, v. 43, p. 65–72, 2013.

CHEREM, M. F., AZEVEDO, N. T. Conflitos socioambientais e processos de resistência de pescadores artesanais no litoral do Paraná. In: 40 Encontro Anual da ANPOCS, 2016, Caxambu. **Anais do 40 Encontro Anual da ANPOCS**, 2016.

CHUENPAGDEE, R.; LIGUORI, L.; PALOMARES, M. L. D.; PAULY, D. Bottom-up, global estimates of small-scale marine fisheries catches. **Fisheries Centre Research Reports**, v. 14, n. 8, 2006. 105 p.

CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

COLIT. **Ofício 35/2008**. Curitiba – PR, 2008.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T (org.). **A Questão Ambiental**: diferentes abordagens. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

DIEGUES, A C. S. A mudança como modelo cultural: o caso da cultura caiçara e a urbanização. DIEGUES, A C. S. **A enciclopédia caiçara**. Volume 1: O olhar do pesquisador. São Paulo, NUPAUB/CEC, 382 p. 2004.

DIEGUES, A C. S. **Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar**. São Paulo, Ática, 1983.

DIEGUES, A. C.; Arruda, R. S. V; Silva, V. C. F; Figols, F. A. B; Andrade, D. **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**. São Paulo, MMA/COBIO e NUPAUB/USP, 211p., 2000.

DIEGUES, A.C.S. **O mito moderno da natureza intocada**. Ed. Hucitec, São Paulo, 1996.

ELLIS, F. Household strategies and rural livelihood diversification. **The Journal of Development Studies**, v. 35, n.1, pp. 1-38, 1998.

ELLIS, F. The determinants of rural livelihood diversification in developing countries. **Journal of Agricultural Economics**, v. 51, n. 2, p. 289-302, 2000.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **El estado mundial de la pesca y la acuicultura**. Roma, 274 p., 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/>. Acesso em 16/02/2015.

FARACO, L. F. D. Vulnerabilidade de Pescadores Paranaenses às Mudanças Climáticas e os Fatores que Influenciam suas Estratégias de Adaptação. 2012. 260 f. Tese (Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

FARACO, L. F. D.; ANDRIGUETTO FILHO, J. M.; DAW, T.; LANA, P. C.; TEIXEIRA, C. F. Vulnerability Among Fishers in Southern Brazil and its Relation to Marine Protected Areas in a Scenario of Declining Fisheries. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 38, 51-76, 2016.

FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional; ETTERN – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do IPPUR/UFRJ. **Projeto de avaliação de equidade ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FASE/ETTERN/IPPUR/UFRJ, 2011.

FERNANDES, Valdir. Problemática ambiental ou problemática socioambiental? A natureza da relação sociedade/meio ambiente. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 87-94, jul./dez. 2008. Editora UFPR.

FLORIT, L. F.; Conflitos ambientais, desenvolvimento no território e conflitos de valoração: considerações para uma ética ambiental com equidade social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n.36, 2015.

FULLER, K. **Quality and Quality Control in Environmental Impact Assessment**. In: J Petts (editor) Handbook of Environmental Impact Assessment. Volume 2 - **Environmental Impact Assessment in Practice: Impact and Limitations** (Blackwell Science, Oxford) pages 55-82, 1999.

GOES, L.M. **Conservação e Grandes Empreendimentos de Infraestrutura no Litoral do Paraná: A Ferrovia Lapa-Paranaguá**. 2014. 108 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2014.

HARVEY, D. **O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação.** Socialist Register. 2004a.

IBAMA. **Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para o Terminal Portuário TERPAR – Terminais Portuários do Paraná.** Brasília – DF, 2006a.

IBAMA. **Relatório Vistoria 16/2006 – COTRA/CGTMO/DILIC. Vistoria técnica no Terminal Portuário TERPAR.** Brasília – DF, 2006b.

IBAMA. **Ata da Audiência. Processo de Licenciamento do Terminal Portuário Porto Pontal, localizado em Pontal do Paraná, PR.** Processo nº 02001.007335/2005-97. Brasília – DF, 2008.

IBAMA. **Parecer Técnico nº 231/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC/IBAMA Análise do EIA/RIMA do empreendimento denominado Terminal Portuário Porto Pontal, localizado em Pontal do Paraná, PR.** Processo nº 02001.007335/2005-97. Brasília – DF, 2009a.

IBAMA. **Relatório Vistoria 003/2009 – COTRA/CGTMO/DILIC. Vistoria técnica no Terminal Portuário TERPAR.** Brasília – DF, 2009b.

KAUPPINEN T, NELIMARKKA K, PERTTILÄ K. The effectiveness of human health impact assessment in the Finnish Health Cities Network. **Public Health**, p. 65-72, 2006.

LASCHEFSKI, K. **Licenciamento e Equidade Ambiental: As racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos.** In: ZHOURI, A. (Org.). *As Tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.* Belo Horizonte: Editora UFMG (Humanitas), 2011, p. 21-60.

LENZI, C. L. **Sociologia Ambiental.** Risco e Sustentabilidade na Modernidade. Baurú: ANPOCS-EDUSC, 2005.

LITTLE, Paul. E. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. **Tellus**, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002. Campo Grande – MS.

LITTLE. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico/2002-2003**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 251-290, 2004.

MAFRA, V. T. **Produção Socioespacial do Litoral do Paraná e as estratégias de resistências dos Pescadores Artesanais na luta pelo seu território.** 2018. 355 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MARINHO, Marcos dos Santos. **Direito ambiental e populações tradicionais.** **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1643, 2007.

MAX-NEEF, Manfred. Foundations of transdisciplinarity. In: **Ecological Economics**, n. 53, p. 5-16, 2005.

MENDONÇA, J. T.; Lucena, A. C. M.; Muehlmann, L. D.; Medeiros, R. P. Socioeconomia da pesca no litoral do estado do Paraná (Brasil) no período de 2005 a 2015. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 41, 2017.

MIGUEL, L. A. **Formation, évolution et transformation d'un système agrarie dans le sud du Brésil (littoral nord de l'État du Paraná)**. Une paysannerie face à une politique de protection de l'environnement: "Cronique d'une mort annoncée?". 313 p. These de Doctorat, Institut National Agronomique Paris-Grignon, 1997.

MONOSOWSKI, E. (1989). Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: **Cadernos FUNDAP**, p. 15-24.

MORRISON-SAUNDERS, JENNY POPE, JILL A.E. GUNN, ALAN BOND & FRANCOIS RETIEF. Strengthening impact assessment: a call for integration and focus. **Impact Assessment and Project Appraisal**, 2014. 32:1, p. 2-8, 2014.

MOTA, M; SCHMITZ, H. Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos?. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Catia Grisa, Sergio Schneider (Org.O. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MOURA, A. M. M. **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. IPEA. Brasília. 2016.

MOURA, G. G. M. Manejo de mundos e gerenciamento costeiro na Amazônia: reflexões a partir de um diálogo entre etnoceanografia e etnodesenvolvimento. In: **Amazônia: olhares sobre o território e a região / organização Jodival Mauricio da Costa**. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Autografia ; Amapá, AP : UNIFAP, 2017.

MPF. **Nota nº1/2009. Análise dos EIA e RIMA do empreendimento "Terminal Portuário de Pontal Paraná", relativa aos impactos socioeconômicos às populações e comunidades locais**. Londrina – PR, 2009.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Effectiveness in Social Impact Assessment: Aboriginal Peoples and Resource Development in Australia, **Impact Assessment and Project Appraisal**, p. 95-110, 2009.

OLIVEIRA, Aparecida Antônia; BURSZTYN, Marcel. Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas. **Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, MS, v. 2, n. 3, p. 45-56, set. 2001.

PGE. **Procuradoria Geral Do Estado Do Paraná, 2008. Ofício nº 1294/PGE**. Curitiba – PR, 2008.

PIERRI, N.; ANGULO, R. J.; SOUZA, M. C.; KIM, M. K. A ocupação do solo no litoral paranaense: condicionantes, conflitos e tendências. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, n. 13, p. 137 – 167, 2006.

POSEY, DARRELL. Conseqüências Ecológicas da Presença do Índio Kayapó na Amazônia: Recursos Antropológicos e Direitos de Recursos Tradicionais. In:

Cavalcanti, Clóvis (org). **Desenvolvimento e Natureza**: Estudo para uma Sociedade Sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995, p. 188.

RAMMÊ, R. Avaliação de Equidade Ambiental: um dever fundamental socioambiental. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 59, n. 2, p. 119-141, 2014.

RBJA, 2009, apud Laschefski, 2011. Pelo rigor nas avaliações de projetos de grande impacto socioambiental. **Justiça ambiental**, Rio de Janeiro, no 4, ed, especial, 2009.

RICHARDSON, T. **Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. Environmental Impact Assessment Review**, 25(4), pages 341-365, 2005.

SADLER, B. (Org.) Environmental assessment in a changeling world, evaluating practice to improve performance. **Ottawa**: Canadian Environmental Assessment, 1996. 248 p.

SAMPAIO, R. Ocupação das orlas das praias paranaenses pelo uso balneário. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n. 13, p. 169 – 186, 2006.

SÁNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SÁNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade de biológica e cultural. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 15, nº 58, 2010b, p. 41-85.

SITOE, T. A abordagem dos modos de vida como ferramenta de análise das estratégias de sobrevivência no meio rural africano. **Desenvolvimento Em Questão**, 9(17), 39-60, 2011.

SOARES, C. R. Os portos de Paranaguá (PR) e Itajaí (SC): análise comparativa das suas relações com as cidades de inserção, da estrutura operacional atual e das condições sócio-ambientais das regiões de entorno. 2009. 182 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

TEIXEIRA, I. M. V. (2008). O Uso da Avaliação Ambiental Estratégica no Planejamento da Oferta de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Brasil: uma proposta. 2009. Tese (Doutorado em Planejamento Energético), UFRJ, COPPE, 2009.

TEIXEIRA, M. G.; SOUZA, R. C.; MAGRINI, A.; ROSA, L. P. Análise dos Relatórios de Impactos Ambientais de Grandes Hidrelétricas no Brasil. In: AB'SABER, Aziz Nacib; MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita (orgs.) **Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha.** 2ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2002. p. 163-186.

TIEPOLO, L. M. A inquietude da mata atlântica: reflexões sobre a política do abandono em uma terra cobiçada. **Guaju**, v.1, p.96, 2015.

VANCLAY, F. Principles for social impact assessment : A critical comparison between the international and US documents. **Environmental Impact Assessment Review**, v.26, n.1, p.3-14, 2006.

VANCLAY, FRANK & ESTEVES, ANA & AUCAMP, ILSE & FRANKS, DANIEL. **Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects**, 2015.

VASCONCELOS, Leticia. Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. **Revista Confins**, São Paulo, v.15, n.12, 2012.

VASCONCELLOS, M.; DIEGUES, A. C.; SALES, R. R. de. Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira. In: COSTA, A. L. (Org.) **Nas redes da pesca artesanal.** IBAMA: Brasília, 2007. p. 2-70.

VITOUSEK, P. M., MOONEY, H. A.; LUBCHENCO, J.; MELILLO, J. M. Human domination of Earth's ecosystems. **Science**. N. 277, p. 494 – 499. 1997.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. & PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.), **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**, Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

ZHOURI, A. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafios para a Governança Ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 23 (68), p.97-107, 2008.

ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: um novo campo de investigação. In: Andréa Zhouri, Klemens Laschefski. (Org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

ZHOURI, Andréa. A Re-volta da ecologia política: conflitos ambientais no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, Campinas , v. 7, n. 2, p. 211-213, Dec. 2004 .

ZHOURI, A. Introdução. In: ZHOURI, A. (Org.). **As Tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.** Belo Horizonte: Editora UFMG (Humanitas), 2011, p 11-20.