



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

NOTA TÉCNICA 1/2021 - 4ªCCR

Nota Técnica sobre capacidade de suporte de turistas em
Fernando de Noronha.

1 INTRODUÇÃO

Na 6ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 03 de fevereiro de 2021, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF **deliberou**, à unanimidade, pela emissão de Nota Técnica, nos seguintes termos:

A presente Nota Técnica foi inicialmente motivada pelo comunicado feito a esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, por meio de mensagem eletrônica, encaminhando memória de reunião, realizada no dia 11 de maio de 2018, que resultou na elaboração da [Nota Técnica nº 2/2018 – 4ª CCR](#). A referida reunião teve a participação desse órgão ambiental, da Autarquia Territorial do Distrito Estadual de Fernando de Noronha – ATDEFN e da Agência Estadual do Meio Ambiente do Estado de Pernambuco – CPRH.

Em linhas gerais, a reunião tratou de três assuntos principais: expansão da ocupação humana, capacidade de suporte para turismo e controle populacional de gatos, na ilha de Fernando de Noronha.

Nesta Nota Técnica, especificamente, são abordados os aspectos capacidade de suporte de turistas e resíduos sólidos em Fernando de Noronha, uma vez que o assunto expansão da ocupação humana já foi tema da NT nº 2/2018 - 4ª CCR^[1].

1.1 Caracterização socioambiental de Fernando de Noronha

A ilha de Fernando de Noronha tem 17 km² (1.700 ha, aproximadamente 1.700

campos de futebol), população de 3.500 habitantes^[2] e empresta o nome a todo um arquipélago. Parte de seu território está inserida no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha – Parnamar Noronha, criado por meio do Decreto nº 96.693/1988, e na área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha, Atol das Rocas e Arquipélago de São Pedro e São Paulo – APA de Fernando de Noronha, criada pelo Decreto nº 92.755/1986.

Segundo o Decreto nº 96.693/1988, o Parnamar Noronha, que ocupa uma área total de 11.270 ha, engloba 70% da ilha principal e mais 19 outras ilhas, foi criado “com o objetivo de valorizar os ambientes naturais e de beleza cênica local, protegendo os ecossistemas marinhos e terrestres, preservando a fauna, a flora e os demais recursos naturais”, tendo também entre seus objetivos específicos “a sensibilização da sociedade para a necessidade de conservação da natureza, assim como disseminação de pesquisas científicas que visam compreender a biodiversidade local, conservar os sítios históricos arquitetônicos e naturais e o ordenamento do fluxo turístico.”^[3]

Já a APA de Fernando de Noronha possui uma área total de 79.706 ha, dividida em três subáreas: 30% da parte terrestre do Arquipélago de Fernando de Noronha e entorno marinho; entorno da Reserva Biológica do Atol das Rocas; e Arquipélago de São Pedro e São Paulo, sendo que “os principais objetivos da APA são conciliar a ocupação humana no Distrito Estadual de Fernando de Noronha com a proteção do meio ambiente, compatibilizar o turismo com a conservação dos recursos naturais e conservar a qualidade ambiental e as condições de vida das pessoas, da fauna e da flora locais.”^[4]

2 FATOS REGISTRADOS NA MEMÓRIA DA REUNIÃO

Na ordem de apresentação dos assuntos, a memória da reunião do dia 11 de maio de 2018, citada na introdução, destaca:

1. apresentação do Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha^[5], cópia anexa, publicado por meio da Portaria ICMBio nº 181, de 9 de junho de 2017, consistindo em uma revisão da versão anterior, que fora publicada pela Portaria Ibama nº 36, de 3 de junho de 2005.

Nesse ponto, ao se comentar os zoneamentos anterior e atual, foi enfatizado que o aumento das áreas urbanas deu-se para atender exclusivamente à demanda habitacional da ilha;

2. que nas áreas livres urbanas o parcelamento máximo é de 500 m² para terrenos;

3. que nas áreas de expansão urbana é necessário o licenciamento ambiental do bairro/conjunto como um todo;

4. que no novo Plano de Manejo, ao contrário do anterior, é permitida a implantação ou a regularização de meios de hospedagem (MH), desde que a infraestrutura da ilha seja melhorada. Enquanto isso não ocorrer não seriam permitidas autorizações ou licenças para esses empreendimentos;

5. que as áreas construídas estão na dependência das dimensões dos terrenos, permitindo-se o máximo de 500 m² de impermeabilização;

6. foram discutido alguns casos particulares de emissão de autorizações/licenciamentos em que há conflitos entre o ICMBio e a CPRH, mas sem detalhamento suficiente que permitisse a compreensão exata do problema.

3 OUTRAS INFORMAÇÕES REFERENTES À QUESTÃO DA OCUPAÇÃO E DO CONTROLE DE VISITANTES NA APA

Além do que consta na memória da reunião de 11 de maio de 2018, também foram encaminhados pelo ICMBio dois outros documentos relevantes, referentes aos temas em tela – licenciamento de empreendimentos e capacidade de suporte para turismo –, quais sejam a Nota Técnica nº 4/2018/ICMBio Noronha, de 20 de abril de 2018, e o Parecer 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6, de 2 de maio de 2018, respectivamente, cópias anexas.

3.1 Nota Técnica nº 4/2018/ICMBio Noronha

A Nota Técnica nº 4/2018/ICMBio Noronha foi elaborada com o propósito de buscar orientação técnico-jurídica no tocante às “regras estabelecidas pela revisão do plano de manejo da APA Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo”, referentes ao zoneamento ambiental, áreas urbanas livres e preexistentes e ampliação/autorização de equipamentos de hospedagem relativamente às atribuições do gestor da unidade de conservação, bem como buscar orientação com relação aos demais “órgãos públicos do arquipélago que são contrários as determinações do Plano de Manejo” (*sic*).

Referida NT inicia com considerações relativas ao art. 2º do Decreto nº 92.755, de 5 de junho de 1986, que declarou área de proteção o território em questão:

Art. 2º A APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo tem por objetivos principais:

I - proteger e conservar a qualidade ambiental e as condições de vida da fauna e da flora;

II - compatibilizar o turismo organizado com a preservação dos recursos naturais;

III - conciliar, no Território Federal de Fernando de Noronha, a ocupação humana com a proteção ao meio ambiente. (sem grifo no original).

A partir daí, dissertou-se que diversas normas foram estabelecidas para garantir a aplicação do dispositivo retromencionado, compatibilizando a garantia da sustentabilidade ambiental com “empreendimentos e/ou atividades potencialmente poluidoras”, por meio do Plano de Manejo de 2005 e sua revisão de 2017. Assim, seria assegurada “a qualidade ambiental de um dos mais importantes santuários ecológicos do Oceano Atlântico Equatorial”, contribuindo também para “promover a melhoria da qualidade de vida dos moradores e visitantes do arquipélago a partir do ordenamento territorial.”

Com foco nessas assertivas, a NT em tela aborda isoladamente cinco aspectos particulares, a saber: áreas livres, meios de hospedagem (MH), construções na zona urbana, aprovação de projeto de MH em zona de conservação e autorização ambiental do ICMBio para MH, que, com exceção do item 3.1.2 Meios de Hospedagem (MH), que tem relação direta com o aspecto capacidade de suporte de turistas, não serão tratadas na Presente Nota Técnica, uma vez que já foram abordados na Nota Técnica nº 2/2018 – 4ª CCR.

3.1.1 Meios de hospedagem (MH)

Os MH estariam entre os empreendimento privados com maior potencial poluidor. Assim, em conformidade com “o Estudo de Capacidade de Suporte e Indicadores de Sustentabilidade”^[6], cópia anexa, o Plano de Manejo especifica quatro possibilidades para os MH:

- i) regularização de quartos em Meios de Hospedagem (MH) oficialmente reconhecidos pela ATDEFN, mas que ampliaram sem autorização do ICMBio sua capacidade;
- (ii) autorização para reformas com incremento do número de quartos e/ou estruturas sanitárias e hidráulicas;
- (iii) regularização dos MHs informais;
- (iv) autorização para a abertura de novos Meios de Hospedagem (cap. 4.3, p.27).

Segundo a NT nº 4/2018/ICMBio Noronha, o Estudo da Capacidade de Suporte demonstrou que a infraestrutura básica da ilha não possuía capacidade para atender com satisfação o abastecimento de água e o tratamento do esgotamento sanitário, sejam residências sejam de empreendimentos comerciais e de hospedagem.

Informa também que, após dez anos, não teria havido a expansão da capacidade de suprimento de água e de destinação adequada de efluentes, não permitindo, portanto, “a expansão de residências, empreendimentos comerciais e de meios de

hospedagem.”

Além disso, destaca que a “precariedade estrutural do arquipélago ficou evidenciada ainda mais nos últimos anos, quando a ilha pulou de, aproximadamente, 60 mil turistas em 2013 para 94 mil em 2017”, **com um incremento em mais de 50% do número de visitantes em apenas quatro anos** (sem grifo no original). Esse fato teria acarretado, entre outras complicações, aumento dos problemas de saneamento, tais como esgoto nas ruas; escassez de água dessalinizada para moradores e turistas; deficiência na coleta de lixo; sobrecarga da infraestrutura portuária, inclusive o porto estaria parcialmente interditado; aumento nos incidentes com tubarões e sobrecarga dos equipamentos turísticos.

A par disso, o atual Plano de Manejo buscou estabelecer regras para o ordenamento territorial da APA com critérios de sustentabilidade, visando prevenir sobrecarga das estruturas urbanas e comprometimento da qualidade de vida da população residente.

Dessa forma, o Plano de Manejo estabelece condições para que possa haver ampliação da disponibilidade de leitos dos MH:

- i. Ampliação do abastecimento e armazenamento de água suficiente para atendimento de 100% dos moradores e turistas para suprir a ilha, inclusive em períodos de estiagem e/ou em casos de problemas no sistema de abastecimento.
- ii. Melhoria da rede de esgoto pública de Fernando de Noronha para evitar vazamentos e aporte de águas pluviais.
- iii. 100% de esgoto com tratamento adequado aos padrões da legislação vigente pela rede de esgoto pública de Fernando de Noronha ou por iniciativa privada, coletiva ou individual.
- iv. Melhoria no sistema de coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, incluindo implantação de sistema público de coleta seletiva, melhoria na infraestrutura da Usina de Tratamento de Resíduos Sólidos de FN conforme Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- v. Garantia de fornecimento de energia elétrica seguindo diretrizes do relatório do Grupo de Trabalho para Mudança da Matriz Energética do Arquipélago de Fernando de Noronha (Relatório Final, ATDE FN, 2009) para utilização de fontes alternativas sustentáveis de geração de energia. (Plano de Manejo da APA, cap. 4.3, item a, p.28).

Simultaneamente às ações de melhoria da infraestrutura, prevê outras condicionantes para regularização, ampliação e construção dos meios de hospedagens, exigindo requisitos de natureza socioambiental:

1. Contemplar morador permanente da ilha;
2. For estruturado, impreterivelmente, com condicionantes de sustentabilidade ambiental, por meio de tecnologias que garantam uma Pegada Ecológica mínima:

- i. Sistema de Gestão Ambiental do Meio de Hospedagem, incluindo programa de comunicação ambiental para hóspedes;
- ii. Baixo consumo energético:
 - Adoção de boas práticas de consumo: equipamentos de baixo consumo energético, uso racional de energia etc.
 - Autogeração (solar ou eólica) e fornecimento (devolução) de pelo menos 70% do total consumido para a rede smart grid da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe);
- iii. Drenagem pluvial: captação, canalização e armazenamento de 100% da água pluvial do total de áreas impermeabilizadas;
- iv. Baixo consumo de água potável:
 - utilização de técnicas de aproveitamento de água da chuva (captação e armazenamento) que atenda no mínimo a terça parte (1/3) da média mensal da demanda de consumo do estabelecimento
 - reaproveitamento de águas cinzas;
- v. Coleta seletiva de resíduos sólidos: 100% do lixo separado seletivamente;
- vi. Caixa de gordura com capacidade adequada ao empreendimento;
- vii. Utilização de materiais e técnicas construtivas reconhecidas como de baixo impacto ambiental. (Plano de Manejo, pp. 28/29).

Como nos últimos anos não teriam sido observadas melhorias significativas na infraestrutura que resultassem diretamente na melhoria da qualidade ambiental, consequentemente não seria então possível a regularização, o aumento e a construção de novos meios de hospedagem, pois implicaria desacordo com as regras do Plano de Manejo.

3.1.2 Autorização ambiental do ICMBio para MH

O Plano de Manejo vigente instituiu uma autorização ambiental emitida pelo ICMBio para que cada MH receba seu alvará de funcionamento:

- d) A renovação ou expedição de Alvarás de Localização e Funcionamento de Meios de Hospedagem, em Fernando de Noronha, após a publicação deste Plano de Manejo, somente poderá ser emitida com prévia Autorização Ambiental do ICMBio. (Capítulo 4.3, Meios de Hospedagem, p. 29).

A Procuradoria Federal Especializada do ICMBio emitiu Parecer ^[7] reforçando que a autorização ambiental prevista no Plano de Manejo não inova em relação aos institutos já existentes na legislação ambiental e nas normativas do ICMBio, mas cuida especificamente da Autorização Direta ou Autorização para Licenciamento Ambiental (ALA); e que:

as normas ambientais estabelecidas no plano de manejo devem ser observadas pelo órgão estadual licenciador e pela ATDFN, competindo ao

ICMBio oficial sobre a necessidade de ALA ou autorização direta, sempre que a entender necessária e, sucessivamente, adotar o poder de polícia repressivo, ou mesmo o ajuizamento de ACP para impedir o dano à unidade de conservação e/ou impor medidas mitigadoras que entender pertinentes aos empreendimentos.

Por fim, convém salientar que o próprio Plano de Manejo prevê as atribuições do gestor da UC, no capítulo 4.1 Autorizações e Licenciamento Ambiental (p. 23/26), destacando-se, no presente contexto, que:

(...) caberá ao ICMBio, na condição de órgão gestor da APA Fernando de Noronha, autorizar processos de licenciamento ambiental, na esfera estadual ou federal, de empreendimentos ou atividades que:

a) forem considerados [...] de significativo impacto ambiental [...] e estiverem localizados na APA ou, se situados fora da unidade, apresentar em potencial de gerar impactos diretos ...

[...]

b) empreendimentos localizados na APA, em qualquer zona que não seja a Zona Urbana, mesmo não sendo considerados de significativo impacto ambiental ...

c) não será necessária a autorização do ICMBio para empreendimentos ou atividades localizados integralmente na Zona Urbana [...], exceto as atividades de construção ou reforma de imóvel com mais de 450 m² ...

d) No caso de autorização para o licenciamento estadual previstos nos itens “a”, “b” e exceção do item “c” acima, a CPRH deverá encaminhar ao Instituto Chico Mendes cópia integral dos estudos ambientais e outros documentos (ex.: projetos, mapas, outorgas, memoriais descritivos, licenças anteriores etc.) para que possam subsidiar a análise dos eventuais impactos ambientais [...] sobre as unidades de conservação do arquipélago.

3.2 Parecer 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6

O Parecer 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6, elaborado mediante provocação da Chefia do Núcleo de Gestão Integrada de Noronha a partir do questionamento sobre o limite de passageiros que o arquipélago poderia receber via aérea, ao limite médio de visitantes admitidos via aérea por mês, ao estudo de capacidade de suporte/carga, ao poder de polícia repressivo do ICMBio e a atividade vinculada da fiscalização, à aplicação de multa simples ou diária, aos parâmetros normativos estabelecidos e à atuação judicial alternativa.

3.2.1 Limite para o número de turistas em Fernando de Noronha

Na presente NT, no núcleo dos debates, importa sobremaneira as informações de que o item 4.5 do Plano de Manejo da APA, com base em interpretação conjunta com o que dispõe o Estudo de Capacidade de Carga da ilha, autoriza apenas um limite anual máximo de 89.790 visitantes ano, ao passo que o administrador da ilha à época teria

afirmado, por meio de matéria jornalística, que o limite é de 108.000 visitantes ano, conforme interpretação das Instruções Normativas 01/2000 e 02/2007 da ATDEFN.

Nesse sentido, convém ilustrar com matéria publicada no site G1, em 8 de março de 2018. *litteris*^[8]

O administrador de Fernando de Noronha, Plínio Pimentel (...), esteve na reunião do Conselho de Turismo nesta quinta-feira (8), acompanhado por integrantes do corpo técnico do Distrito. Os representantes do Governo do Estado rebateram a indicação do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), que solicitou a redução no número de visitantes na ilha.

No ano de 2017 Noronha recebeu cerca de 94 mil turistas e a equipe do ICMBio informa que o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental indica que a ilha só pode receber 89 mil visitantes. A responsável por analisar os números foi a superintendente de Finanças da Administração do Distrito, Michelli Barreto (foto abaixo).

A superintendente detalhou as normas existentes do limite diário de entrada de turistas, que é de 246 pessoas por dia. Michelli Barreto lembrou a instrução normativa do ano de 2000 indica que nos meses de dezembro, janeiro, fevereiro e julho (período de alta), está autorizada uma flexibilização de até 50% de visitantes a mais em Noronha. Com isso, o total de turistas permitidos por ano, seria de 108.486, desta forma a ilha teria recebido no ano passado 14 mil visitantes a menos que o permitido.

A Administração de Noronha vai continuar seguindo a instrução normativa que está vigente, o limite é 108 mil pessoas. Claro que nós visamos melhorara relação do turista com o meio ambiente, não vamos olhar só os números”, afirmou o administrador da ilha, Plínio Pimentel

“A legislação indica 89 mil visitantes, mas a capacidade suporte é inferior. Nós buscamos que ao menos a norma seja seguida, é preciso um freio para estruturar a ilha. Nós queremos diminuir o número de moradores e a quantidade de turistas. Um número maior de visitantes representa menos água e menos esgoto”, analisou o chefe do Núcleo Integrado do ICMBio, Felipe Mendonça (...).

Na reunião também foi questionado o crescimento da quantidade de pessoas irregulares da ilha. Michelli Barreto esclareceu que o Governo do Estado está tentando aprimorar o controle da população e que procura caminhos legais para a retirada dos clandestinos. O ex-administrador de Noronha, Domício Cordeiro, propôs um pacto entre os governos do Estado e Federal para a criação de uma legislação específica para a ilha.

“Até o dia 20 de março o Contur vai receber os dados e ajustes necessários no Controle Migratório. Vamos analisar essas informações e construir uma proposta para apresentação no dia 5 de abril, data da próxima reunião. Até o momento não temos parâmetros para afirmar se é necessária a redução do voos. Estamos trabalhando para contribuir para um turismo sustentável”, finalizou a presidente do Contur, Adriana Flor. (sem grifo no original).

Pelo teor da matéria, **evidencia-se o patente conflito de interpretação do Plano de Manejo por parte do ICMBio e da Administração de Fernando de Noronha, no**

que tange à capacidade de suporte para turismo.

Por sua vez, o Parecer 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6 é taxativo em reafirmar o disposto nos arts. 2º, inciso XVII, e 28, da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), respectivamente:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

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

[...]

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos. (sem grifo no original).

Por essa razão, enfatiza que “na área da unidade de conservação, **prevalecem as normas Plano de Manejo como restrições ambientais estabelecidas pelo zoneamento.**”(sic, original grifado), de modo que os regulamentos oriundos da ATDEFN, que são de cunho meramente administrativo, não têm o poder de se contrapor às limitações por ele impostas, haja vista que esse órgão não possui atribuição de gestor da UC federal. Assim, **os quantitativos estabelecidos pela Autarquia Territorial de Fernando de Noronha e, conseqüentemente, adotados pelas companhias aéreas, devem “observar os limites ambientais impostos pelo Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, [...], conforme indicado pelo Estudo de Capacidade de Suporte da ilha.”** (sic, período sublinhado grifado no original).

Em face do que consta no “Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e Seus Indicadores de Sustentabilidade com Vistas à Implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha”^[9], no Parecer em tela também argumenta-se ser “prudente e acertada a restrição de visitantes ao arquipélago de Fernando de Noronha”, tendo em mente, como se verá mais adiante, os princípios da precaução, da prevenção e da vedação ao retrocesso ambiental, haja vista a importância histórico-cultural, biológica, arqueológica e geológica do arquipélago de Fernando de Noronha.

Além disso, assegura ser “plenamente justificável” o que foi estabelecido no Plano de Manjo, [item 4.5, p. 31], de que:

b) O limite diário médio ao longo do mês, de turistas com acesso ao Arquipélago de Fernando de Noronha, por via aérea, é de 246 (duzentos e quarenta e seis) turistas. Para tal, a autorização é limitada ao máximo de 3 (três) voos comerciais regulares para FN por dia, respeitando o limite diário

máximo de 340 passageiros. Além dos voos diários regulares, é permitido autorizar até 3 (três) voos por semana com um máximo 120 passageiros cada, podendo ser regular, extra e/ou charter.

Ainda que isso não esteja claro no Parecer 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6, em que pesem as informações de que o ICMBio adota o limite anual máximo de 89.790 visitantes ano e que a Administrador de Fernando de Noronha adotaria o limite de 108.000, conforme declaração dada na matéria jornalística transcrita no item 3.2.1 retro, desta NT, há que se atentar para o fato de que o quantitativo considerado pelo órgão ambiental federal é obtido pela multiplicação do limite diário médio de 246 pessoas por 365 dias, totalizando 89.790.

Por seu turno, a Instrução Normativa ATDEFN nº 02/2007, que altera o item 1da Instrução Normativa ATDEFN nº 01/2000^[10], também faz menção ao mesmo quantitativo de 246 pessoas, de modo que não há clareza em como pôde-se chegar a 108.000 pessoas, no suposto cálculo da Autoridade Distrital de Fernando de Noronha.

No entanto, no Ofício EAR/AG nº 156/2018, de 26 de abril de 2018, cópia anexa, encaminhado pela ATDEFN à PE/PE para instrução do ICP nº 1.26.000.000431/2018-41, instaurado para apurar notícia acerca dos impactos relacionados ao aumento do número de visitantes em Fernando de Noronha, consta que o cálculo para o total de visitantes adotado pela Administração da ilha considera não só os 89.790 passageiros obtidos no cálculo do ICMBio, mas também a computação de 18.720 pessoas obtido pelo produto de 156 voos chartes permitidos (três voos semanais multiplicados por 52 semanas/ano) por 120 pessoas, perfazendo, então $156 \times 120 = 18.720 + 89.790 = 108.510$ turistas^[11].

Também consta no referido Parecer que o “limite médio diário de 246 passageiros deve ser aferido independentemente do número de voos” e que a restrição ao quantitativo de 89.790 turistas por ano é fundamentada no Estudo de Capacidade de Suporte, onde teriam sido demonstradas as deficiências em termos de infraestrutura, ante “**o estrangulamento da capacidade global de Fernando de Noronha e os danos ambientais decorrentes do excesso populacional e de visitantes.** (original grifado).

Em razão das diversas interpretações que o texto do Plano de Manejo permite, no Parecer é recomendado que o texto do item 4.5, alínea "b"

seja reestruturado para indicar de maneira mais literal e pedagógica que o o limite médio diário de 246 passageiros deve ser aferido independentemente do número de voos (**sejam os três comerciais regulares com o máximo de 340 passageiros ou os demais três voos semanais reduzidos, com um máximo de 120 passageiros, regulares extras ou charters**), principalmente em face da divergência de interpretação noticiada nos autos, **ou para refletir eventual interpretação institucional que venha a ser conferida por manifestação articulada das esferas administrativas local, regional e central da autarquia.**”(sic, original grifado).

Em relação à incapacidade infraestrutural vigente, “o estudo de Capacidade de Carga, o Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha, desenvolvido em 2000 (MRS, 2000)^[12], identificou uma capacidade de 6.425 pessoas.” (*sic*). No entanto, a variação dessa população estaria na dependência da implementação de **“uma série de atendimentos e adequações de ordem infraestrutural na ilha.”** (original grifado).

Para corroborar essa assertiva, o Parecer destaca que, segundo o Plano de Gestão, documento ao qual não se teve acesso direto, seriam seguintes os quantitativos sob restrição^[13]:

Item de Restrição	Pessoas
Capacidade espacial de atrativos (turistas)	4.600
Número de Leitos	5.000
Densidade Populacional	6.000
Esgoto	2.200
Tratamento de Resíduos	3.500
Água disponível (dessalinizador - hoje)	3.800
Água potencial 1 (dessalinizador otimizado)	5.760
Água potencial 2 (dessalinizador otimizado + mananciais subterrâneos e superficiais retrabalhados)	8.500

Assim, para que essa capacidade potencial fosse concretizada, há necessidade de “uma mudança radical no poder de organização e controle social e institucional do arquipélago, **“visto que a realidade socioecológica e a capacidade de manejo atuais na ilha apontam, na realidade, para uma situação de excesso de pessoas.”**(*sic*, original grifado).

Referido Estudo de Carga levou em consideração sete grupos de indicadores no cálculo de “estrangulamento da capacidade de carga global”, sendo que o Parecer citou apenas seis deles: 1) vulnerabilidade ambiental; 2) pegada ecológica; 3) capacidade de atendimento de risco; 4) ecoeficiência de indústria turística; 5) capacidade de manejo (instrumental e equipamentos); e 6) capacidade de cogestão (capital social), não levando em consideração o indicador “capacidade do sistema urbano e equipamentos públicos”.^[14]

Tais indicadores, já considerados como insuficientes no Estudo de Carga, a **“capacidade populacional de Fernando de Noronha restaria firmada na ordem de 4.000 pessoas (Capítulo 4 do Estudo de Capacidade de Carga), concluindo-se que o sistema opera atualmente com uma sobrecarga de 1.450 pessoas.”** (*sic*, original grifado).

As consequências da sobrecarga refletiriam em impactos como invasão de espécies exóticas; perda de habitats de espécies endêmicas; alteração de rede trófica; corais

sob risco de alteração crônica; compactação e impermeabilização de solo; erosão do solo; mananciais hídricos subterrâneos esgotados ou contaminados; favelização; poluição visual; poluição atmosférica; geração excessiva de resíduos; perda de identidade cultural; concentração de renda; insatisfação crescente dos turistas; aumento de risco de acidentes com residentes e turistas.

A reversão dessa situação estaria na dependência de medidas urgentes, “sob risco de colapso do sistema”, ensejando “um ajuste na capacidade de gestão ambiental da ilha” para minorar as deficiências socioambientais e infraestruturais, possibilitando “uma retomada de crescimento da carga populacional em condições sustentáveis.

Noticia-se também que a Nota Técnica 24/2015/NGI-FN, a qual não se teve acesso, relata sobre a situação de má gestão dos efluentes líquidos realizada pela Companhia Pernambucana de Saneamento em Fernando de Noronha, tendo havido autuações por insuficiência no funcionamento das duas estações de tratamento de esgotos do arquipélago e do sistema de dessalinização e abastecimento de água, **cuj a coleta de água para dessalinização situa-se próxima ao despejo de efluentes do sistema de saneamento**; por sobrecarga do sistema de esgotamento nos meses chuvosos, que coincidem com o período de alta estação em Noronha; em razão da necessidade de investimentos urgentes para ampliação do sistema de esgotamento e de desvinculação da rede pluvial da rede de esgotamento sanitário; em razão da urgência para realização de obras de contenção dos efluentes da Estação Elevatória do Cachorro, em caso de vazamentos.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL, BIOLÓGICA, ARQUEOLÓGICA E GEOLÓGICA DO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA

Antes das conclusões sobre as informações apresentadas na Nota Técnica nº4/2018/ICMBio Noronha e no Parecer 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6, convém trazer a lume aspectos relevantes sobre o próprio arquipélago de Fernando de Noronha, uma unidade territorial de características singulares, conforme exposto a seguir.

4.1 Importância histórico-cultural

Segundo informações constantes em sua página oficial^[15], o arquipélago Fernando de Noronha foi registrado pela primeira vez em 1500, porém sua descoberta é atribuída ao navegador Américo Vespúcio, em 10 de agosto de 1503, que denominou de São Lourenço a ilha principal e a ele se referiu como "o paraíso é aqui." Em seu relato, cita "infinitas águas e infinitas árvores; aves muito mansas, que vinham comer às mãos; um boníssimo porto que foi bom para toda a tripulação".

Em 1504, foi doada a Fernão de Loronha, que havia financiado a expedição de

Vespúcio, sendo a primeira Capitania Hereditária do Brasil.

Na ausência de ocupação por Portugal, foi ocupada temporariamente no século XVII por holandeses (que a chamaram "Pavônia") e no século XVIII por franceses (que a rebatizaram de "Ile Delphine").

Por essa razão, em 1737 foi integrada à Capitania de Pernambuco, iniciando-se a implantação de um sistema defensivo composto por dez fortificações, considerado o maior sistema fortificado do século XVIII no Brasil", destacando-se a Fortaleza de Nossa Senhora dos Remédios, cuja maioria ainda subsiste, restando muitos outros vestígios arqueológicos.

Nesse período, o arquipélago serviu de presídio comum, iniciando a degradação ambiental, que começou com a supressão da vegetação original, implicando alterações climáticas. Essa situação veio a repetir-se em 1938, com a criação de um presídio político, seguindo-se sua transformação em Território Federal Militar, em 1942, quando também foi utilizado como base do Destacamento Misto conjunto com a Marinha norte-americana, ocasionando a presença de uma superpopulação de mais de 3.000 militares. Em 1987 passou a ser administrado pelo extinto Ministério do Interior, sendo que em 1988 foi integrado ao estado de Pernambuco.

Em 1988 também foi criado o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha. Nesse contexto, o arquipélago vem despertando interesse científico, tendo sido visitado por inúmeros cientistas, a exemplo de Charles Darwin, em 1832, atraídos pela sua grande biodiversidade, que coletaram dados sobre o meio ambiente, registrando-os em trabalhos científicos.

4.2 Importância biológica, arqueológica e geológica segundo o ICMBio e a CPRM

ICMBio

O ICMBio^[16] o descreve como um conjunto territorial constituído por 21 ilhas de origem vulcânica, tendo a ilha principal a área de 17 km², distante cerca de 360km do continente.

Esse conjunto destaca-se por ser “um dos poucos arquipélagos oceânicos do Atlântico”, constituindo-se em “um oásis para a vida marinha em oceano relativamente pobre em biodiversidade. É um importante foco de diversidade e riqueza biológica, com destacado endemismo de vertebrados e grande importância para as aves marinhas no Oceano Atlântico tropical.”

Dada sua relevância e singularidade para a conservação marinha, é alvo de proteção ambiental por meio de duas Unidades de Conservação Federais, o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (Parnamar FN) e a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha-Rocas-São Pedro e São Paulo (APA FN).

CPRM

Importante destacar que o Programa de Geoparques^[17] da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, que tem a atribuição de Serviço Geológico do Brasil, igualmente enaltece a importância cultural e ambiental do arquipélago, ao dissertar que, “além do patrimônio natural, Fernando de Noronha guarda um patrimônio arquitetônico que conta a história de ocupação do arquipélago através das suas igrejas, casario e fortes.”

Destaca que das dez fortificações construídas, nove foram distribuídas ao longo da costa da ilha maior, “restando hoje apenas as ruínas do que foi um engenhoso sistema de defesa, interligado por estradas pavimentadas com rochas vulcânicas”, sendo que a do Forte dos Remédios, “construído sobre uma primitiva fortificação holandesa”, foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, em 1961. Os demais fortes são os de São Pedro do Boldró, São João Batista dos Dois Irmãos, São José, Bom Jesus de Leão, Santo Antônio, São Joaquim do Sueste, Nossa Senhora da Conceição e Santa Cruz do Pico.

Evidencia, ainda, o casario ainda preservado da Vila dos Remédios, com destaque para o Palácio de São Miguel e a igreja de Nossa Senhora dos Remédios.

Destaca também sobre a necessidade de considerar os o patrimônio geológico, por meio da identificação, descrição e avaliação de diversos geossítios de interesse internacional, nacional ou regional/local, de forma que essa importante riqueza geológica, “quer sob o ponto de vista científico ou didático, quer sob o ponto de vista estético pelas geoformas de excepcional beleza cênica que apresentam, representam a base para a proposição de um geoparque.”

A área do geoparque^[18] “envolve em toda sua abrangência litótipos de três episódios vulcânicos representados pelas formações Remédios, Quixaba e São José, além da Formação ou Calcarenito Caracas e depósitos fosfáticos originados de excrementos de aves.

A comissão de estudos do geoparque identificou, cadastrou e estudou 26 geossítios, com variados interesses relativos ao valor científico, relevância, e uso ou preservação histórica, senão veja-se:

Relativamente ao seu valor científico, 21 geossítios apresentam elevada importância geomorfológica e petrológica; dois mostram valor sedimentológico e dois revelam interesse estratigráfico. No que se refere à sua relevância, é reconhecida importância de nível internacional a oitogeossítios, e nível nacional a outros 12. Dos restantes geossítios seis possuem importância regional/local. Do ponto de vista da utilização que pode ser propiciada, é reconhecida importância educativa a 10, sendo que 13 destacam-se pela sua importância científica e 23 pelo interesse geoturístico. Outros tipos de interesses são atribuídos a alguns dos geossítios identificados, nomeadamente: oito deles correspondem a mirantes com

excepcionais vistas panorâmicas e três apresentam um interesse histórico-cultural associado. **Por se encontrarem em uma unidade de conservação (Parque Nacional) todos os geossítios tem necessidade de proteção e fragilidade baixas.** (sic, sem grifo no original).

4.3 Patrimônio Mundial da UNESCO

Ainda no que se refere à importância ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, o incluiu na “World Heritage List”, em 2001.

Para tanto, considerou critérios relevantes, de excepcional valor universal, conforme a síntese a seguir^[19]:

Breve descrição: Provido de beleza indescritível, o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, localizado a uma distância de cerca de 340 km da costa brasileira, é formado por picos vulcânicos de uma cadeia montanhosa submersa. Cerca de 70% da ilha principal de Fernando de Noronha, 21 ilhas menores e ilhotas do arquipélago, bem como a maioria das águas adjacentes a uma profundidade de 50 metros fazem parte da Unidade de Conservação.

A Reserva Biológica Atol das Rocas, o único atol do Atlântico Sul, está localizada a cerca de 150 km a oeste de Fernando de Noronha. É um recife elíptico que inclui duas pequenas ilhas cercadas por uma reserva marinha. Com essas duas áreas protegidas, o Parque Nacional abrange uma área de 42.270 ha e uma zona de amortecimento de 140.713 ha.

No coração de uma vasta superfície oceânica, as ilhas atlânticas brasileiras formam um oásis de águas férteis, que são criadouros e locais de vida extremamente importantes para atum, tubarão, tartaruga e mamíferos marinhos, e que desempenham um papel crucial no repovoamento natural de peixes endêmicos. Duas espécies de tartarugas marinhas lá se reproduzem: a tartaruga-de-pente e a tartaruga-verde, para o qual o Atol das Rocas é considerado o segundo maior berçário do Brasil. Essas ilhas abrigam a maior concentração de aves marinhas tropicais no Atlântico Ocidental e incluem os únicos exemplos de Mata Atlântica Insular e o único manguezal oceânico no Atlântico Sul. A baía dos Golfinhos abriga uma população excepcional de golfinhos residentes e, na maré baixa, o atol das Rocas oferece uma paisagem espetacular de lagoas e piscinas naturais repletas de peixes e uma grande variedade de mariscos, esponjas, moluscos, corais etc.

[...]

Critério (vii): A baía dos Golfinhos é o único lugar conhecido no mundo com uma população tão grande de golfinhos residentes. Além disso, duas de suas praias, do Sancho e do Leão, foram eleitas as mais bonitas do Brasil. O atol de Rocas tem uma paisagem marítima espetacular, especialmente na maré baixa, quando o recife exposto em torno de lagoas rasas e piscinas de maré forma um aquário natural. Ambos os locais também têm paisagens subaquáticas excepcionais que foram reconhecidas mundialmente em literatura de mergulho especializada.

[...]

Critério (ix): O arquipélago de Fernando de Noronha e o atol das Rocas representam mais da metade das águas costeiras insulares do oceano Atlântico Sul. Essas águas altamente produtivas fornecem área de alimentação para espécies como atum, peixe-agulha, cetáceos, tubarões e tartarugas marinhas, enquanto migram para a costa africana. Um oásis devida marinha num oceano relativamente estéril e aberto, as ilhas desempenham um papel fundamental no processo de reprodução, dispersão e colonização por organismos marinhos em todo o Atlântico Sul tropical.

Critério (x): O arquipélago de Fernando de Noronha e o atol de Rocas são locais-chave para a proteção da biodiversidade e espécies ameaçadas no Atlântico Sul, consistindo-se numa grande parte do seu hábitat insular, tornando o conjunto essencial para a manutenção da biodiversidade marinha. É importante para a conservação de espécies ameaçadas de tartarugas, particularmente a tartaruga-de-pente. O local acomoda a maior concentração de aves marinhas tropicais encontradas no oceano Atlântico Ocidental e é um Centro Global de Endemismo de Pássaros. O local também contém a única amostra remanescente da Mata Atlântica Insular e o único manguezal oceânico na região do Atlântico Sul.

Importante ressaltar que a inclusão do arquipélago de Fernando de Noronha como Patrimônio pela Unesco exige a manutenção de sua integridade, por meio da ação das autoridades brasileiras, particularmente para atuação do ICMBio, inclusive com a participação da Procuradoria Federal Especializada junto ao órgão, considerando-se os requisitos de proteção e gerenciamento conferidas pela legislação federal e regulamentos estaduais, de acordo com seu Plano de Manejo.

Ao se considerar que a ilha de Fernando de Noronha foi quase completamente desmatada enquanto era usada como prisão e depois como base militar, a vegetação predominante é secundária ou composta de espécies invasoras, e que a presença de ratos, camundongos, cães e até mesmo teiús, um réptil, teve efeitos dramáticos sobre as aves, “a restauração da vegetação original e a erradicação de espécies invasoras devem ser uma prioridade urgente para este local globalmente importante,” bem como uma eficiente gestão da crescente atividade turística, nesse ambiente caracterizado pela extrema fragilidade.

5 INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL DA ILHA DE FERNANDO DE NORONHA

O ICMBio também encaminhou a esta 4ª CCR um documento apresentado em reunião ordinária do Conselho de Turismo de Fernando de Noronha – CONTUR-FN, realizada em 7 de dezembro de 2017, cópia anexa, que **contém informações muito preocupantes sobre a situação atual da ilha de Fernando de Noronha.**

O histórico de visitação estaria crescendo vertiginosamente de 1995 a 2016,

superando o patamar de 90.000, com projeção de 95.000 pessoas, em 2017.

Nessa apresentação foram repisadas as informações de que a capacidade de suporte identificada no “Plano de Gestão”, de 2000^[20], era de 6.425 pessoas; no Estudo de Capacidade de Suporte de 2008 esse número era de 6.000, cabendo acrescentar que nesse mesmo estudo alerta-se para o fato de que:

Considerando que a carga populacional atual de Fernando de Noronha gira na ordem de **4.000** pessoas (Capítulo 4), depreende-se da análise que o socioecossistema da Ilha opera com uma **sobrecarga** de aproximadamente **1450 pessoas** ($4000 - 2556 \approx 1450$). Essa “dimensão” de sobrecarga pode ser interpretada de diferentes formas, como:

- uma relação do tipo “presa-predador”, da sociedade para com o ambiente hospedeiro, se configura sob um contingente de risco populacional da ordem de 1.450 pessoas;
- os custos dessa sobrecarga estão sendo, invariavelmente, “pagos” em parte com o Capital Natural e Social de Fernando de Noronha e em parte com o Capital Natural de outras regiões fornecedoras de insumos;
- aspectos como, integridade do patrimônio natural, bem estar de residentes e qualidade da visitação dos turistas estariam mais assegurados hoje, ou seja, no sentido da nulidade de riscos, caso se trabalhasse em FN com uma carga populacional da ordem de 2550 pessoas;
- **os custos dessa sobrecarga refletem em impactos, cujos resultados, nem sempre são visíveis no curto prazo, como por exemplo:**
 - **invasão de espécies exóticas;**
 - **perda de habitats de espécies endêmicas;**
 - **alteração de rede trófica;**
 - **corais sob risco de alteração crônica;**
 - **compactação e impermeabilização de solo;**
 - **erosão de solo;**
 - **mananciais hídricos subterrâneos esgotados ou contaminados;**
 - **favelização;**
 - **poluição visual;**
 - **poluição atmosférica (carbono);**
 - **geração excessiva de resíduos;**
 - **perda de identidade cultural;**
 - **concentração de renda;**
 - **insatisfação crescente de turistas;**
 - **aumento de risco de acidentes com residentes e turistas.**

Medidas de reversão desse quadro fazem-se urgentes, sob risco de colapso no sistema. Observa-se que um ajuste na capacidade de gestão ambiental da Ilha (FCmanejo) poderia minorar de forma rápida e considerável esse déficit vivido pelo arquipélago atualmente, assim como,

ao se associar, conjuntamente, uma pequena melhoria (15%) em aspectos socioecológicos (FCsocioeco), seria possível atingir um cenário de “superávit populacional”, ou seja, já se poderia pensar numa retomada de “crescimento” da carga populacional da ilha, porém, desta vez, sob condições de sustentabilidade: ... (*sic*, Estudo de Capacidade de Suporte, 2008, pp. 276/277, sem grifo no original).

Sinopse Técnica – problemas com o porto, barcos e navio	
Porto Santo Antônio	• Vida útil reduzida: assoreamento; • Ideias de reforma ou ampliação implicando em altos custos financeiros e ambientais; • Espaço limitado em relação às demandas de atracação; • Prevalência de não-conformidades operacionais e infraestruturais; • Turistas e meio natural bastante expostos à riscos de acidentes.
Embarcações	• Crescimento vertiginoso do número de embarcações na Ilha; • Tipologias de embarcações não recomendados pelo potencial de impacto: motores dois tempos e motor de popa; • Congestionamentos na atração e tráfego intensificado; • Suspensão excessiva de substrato em águas rasas; • Poluição sonora (ruídos) e aumento da turbulência – afetação de espécies.
Navio	• Transformações socioeconômicas e culturais ainda não esclarecidas; • Segregação exagerada de benefícios financeiros – geração de renda só para alguns grupos; • Pressão para uso do Porto, este já saturado em termos de sua capacidade; • Exposição de seus turistas à riscos nos processos de transbordo; • Poluição sonora, compactação de solo, congestionamentos, crowding e aumento de emissões no transporte terrestre; • Indução (indireta) de aumento de sólidos em suspensão,

	turbidez e sedimentação de substrato sobre corais nas operações de transbordo.
Questões para debate	1. Existe resposta em FN para o fato da “curta” vida útil do atual Porto Santo Antônio ? 2. É possível construir consenso político para reestruturação ou reordenamento do uso do Porto ? 3. Quais são os efetivos impactos sociais, econômicos e ambientais dos cruzeiros de navio no médio/longo prazo em FN ?

Em resposta aos questionamentos apresentados no Capítulo 11 – PERSPECTIVAS NUMÉRICAS DE SUPORTE, item 11.2 – Limite de embarcações fundeadas, pp. 257/259, são sugeridas as ações e medidas necessárias para o equilíbrio socioambiental do Porto de Santo Antônio, por meio da capacidade de turistas/dia em embarcações de passeio:

Descrição da embarcação ou atividade	Área exigida por embarcação	Determinação de fundeio em Noronha	Capacidade de suporte de embarcações em Noronha
a) Força limite (10 HP ou menos)	1 barco / 5 – 10 acres de água ou 20.235 – 40.470m ²	Área de Fundeio para Barcos Orgânicos Abaixo de 5 metros – 32.678 m ²	No máximo 2 embarcações
b) Acima de 10 HP	1 barco / 10 – 20 acres de água ou 40.470 – 80.940m ²	Área de Fundeio para Barcos Orgânicos Acima de 5 metros – 107.574 m ²	No máximo 3 embarcações
c) Esqui aquático ou planasub	1 barco / 10 – 20 acres de água ou 40.470 – 80.940m ²	Considerando as áreas de operação e impacto da atividade em área /água	No máximo 5 embarcações devem operar nessa atividade
d) Veleiro	1 barco / 5 a 10 acres de água ou 20.240 – 40.470m ²	Porto e praias do Cachorro, Conceição, Boldró, do Americano, do Bode, da Cacimba do Padre: embarcações de pequeno porte, como iates, veleiros de turismo, durante o dia, a uma profundidade em torno de 3 metros, com prévia anuência das autoridades	Consideramos nesse caso, face às peculiaridades de no máximo 7 embarcações por vez

		portuárias	
e) Transatlântico	1 navio para 20 a 40 acres de água, ou 80.940 – 161.880 m ²	Área aproximada de Fundeio de Navios de Grande Porte - 75.257 m ²	Área de fundeio próxima à demanda de 1 transatlântico. Porém, como já referenciado, é desaconselhável esse tipo de embarcação em Fernando de Noronha nas atuais condições de operação do Porto e tráfego de embarcações.
f) Navio de guerra	1 navio para 20 acres de água 80.940 m ²	Área aproximada de Fundeio da Marinha do Brasil – 29.974 m ²	Área de fundeio menor que a possibilidade de sustentabilidade. Como o patrulhamento das águas brasileiras é imprescindível para soberania nacional, aconselha-se evitar mais de um navio de guerra ao mesmo tempo no Arquipélago
g) Qualquer embarcação em caso de abastecimento	-	Área de Fundeio para Embarcações de Abastecimento Aguardando Autorização – 24.719 m ²	Uma embarcação por vez.
h) Qualquer embarcação motorizada em caso de visita, excetua-se veleiros – área específica.	1 embarcação / 10 – 20 acres de água ou 40.470 – 80.940 m ²	Área de Fundeio para barcos em Visita com Anuência da Administração – 685.061 m ²	No máximo 9 embarcações por vez.
i) Embarcações de pesca de motor de até 2 cilindros	Min. 600 acres de água -área/ embarcações =2.428,2 m ²	1 barco / 10 – 20 acres de água ou 40.470 – 80.940 m ²	Devem operar na ilha no máximo 8 barcos pesqueiros.
j) Embarcações de motor de popa	-	-	Esse tipo de navegação deve ser eliminado do Fernando de Noronha.
k) Jet sky	-	-	Esse tipo de atividade náutica de recreio deve ser eliminado do Fernando de Noronha

Assim sendo, a partir dos estudos que permitiram estimar um número

aproximado de 1200 passageiros em embarcações de passeio, considerando que essas embarcações têm capacidade média de 18 passageiros (variação de 3 a 50), e seguindo as recomendações de circulação máxima, simultânea, de 35 embarcações, projetou-se um total máximo de **600** turistas/dia em embarcações de passeio em Fernando de Noronha.

Já o Plano de Manejo, pp. 31/32, no capítulo 4.5, Controle Migratório, alínea “d”, estipula que o limite de turistas vindos pelo navio sem pernoite será de 750 passageiros, sendo que no máximo 350 poderão desembarcar em terra e 350 para passeios náuticos, simultaneamente. **Caso se opte pelo desembarque para pernoite, estes valores deverão ser somados ao limite de turistas que vieram por via aérea.**” (sem grifo no original), tornando-se imperioso que esse número de 350 pessoas/dia seja considerado no cômputo dos turistas previstos no alínea “b” do mesmo capítulo 4.5.

5.1 Resíduos Sólidos

Antes de abordar os resíduos sólidos, é conveniente iniciar alertando para o fato de que nem o Estudo de Capacidade de Carga nem o Plano de Manejo apresentam algum estudo específico sobre águas servidas e esgotos sanitários. No que se refere aos resíduos sólidos, o Estudo de Capacidade de Carga, Capítulo 4 – O HOMEM E O MEIO – item 4.4 Resíduos Sólidos – síntese, pp. 103/105, descreve que

Com uma carga populacional de aproximadamente 4.000 pessoas residindo ou pernoitando em domicílios horizontalizados, o Arquipélago de Fernando de Noronha tem elevado potencial de geração de resíduos sólidos devido a dois fatores concorrentes: a) por ser o turismo sua principal atividade econômica e, b) pela comunidade hospedeira não estar organizada no sentido de racionalizar a geração de resíduos.

[...]

O arquipélago de Fernando de Noronha conta com um sistema de coleta de resíduos que atende a praticamente 100% dos domicílios. Recipientes para disposição dos diversos tipos de resíduos para coleta, por parte dos geradores, são disponibilizados pela administração da Ilha, entretanto, a maior parte do lixo coletado apresenta-se bastante misturado.

[...]

Uma vez misturadas, parcela orgânica com a parcela seca do lixo, sua separação, quando conseguida, apresenta baixa eficiência e os materiais triados terminam com elevada contaminação.

[...]

Outro aspecto relevante em relação à gestão de resíduos no arquipélago diz respeito à dinâmica espacial das operações. Grande parte dos resíduos são gerados na porção leste da Ilha (Vila dos Remédios e Vila do Trinta), os quais são coletados e transportados para a porção oeste da Ilha, onde fica a Usina. Depois de tratados e embalados os resíduos são novamente direcionados para a porção leste da Ilha, onde fica o porto, para embarque

final. Todo esse literal “vai-e-vém” de resíduos representa: 1) custos energéticos e materiais; 2) riscos potenciais de acidentes; 3) confluência de trânsito, e; 4) poluição visual e sonora.

[...]

Pelas suas fragilidades ambientais e características cênicas paradisíacas, o Arquipélago vem sendo objeto de cuidados ambientais institucionais – Parque Nacional Marinho, área de Proteção Ambiental etc., no entanto, ações básicas e eficazes, necessárias à manutenção da qualidade ambiental local, envolvendo seus legítimos guardiões, os moradores da Ilha, têm encontrado resistência.

O Plano de Manejo, Capítulo 4.10 – Resíduos Sólidos, p. 34, limita-se a determinar que a coleta de resíduos sólidos “deverá ser seletiva”, acrescentando, em itens específicos, a forma como cada tipo de gerador de resíduo deve acondicionar, genericamente, “de forma adequada” os respectivos resíduos gerados.

6 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL

Antes de se adentrar nas considerações finais, é muito conveniente introduzir o ideário relacionado aos princípios da precaução, da prevenção e da vedação ao retrocesso, em matéria ambiental.

O princípio da precaução foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio de duas convenções internacionais, a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas, que apontam como objetivos do emprego desse princípio evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Nesse sentido, como leciona Paulo Affonso Leme Machado^[21], esse princípio não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas, mas garantir a sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

O STF já se manifestou sobre isso, no Recurso Extraordinário 627.189/SP^[22], *verbis*

[...]

Com efeito, o princípio da precaução, que tem suporte em nosso ordenamento interno (CF, art. 225, §1º, V, e Lei nº 11.105/2015, art. 1º, “caput”) e, também, em declarações internacionais (como a Agenda 21, Princípio 15, que resultou da Conferência do Rio/92), incidirá, como advertem doutrina e jurisprudência, sempre que houver probabilidade de concretização de dano em consequência de atividade identificada por sua potencialidade lesiva.

Caso tal ocorra, impor-se-á, então, ao Estado, com apoio em referido postulado, a adoção de medidas de índole cautelar destinadas a preservar a incolumidade do meio ambiente e proteger, desse modo, a integridade da vida e da saúde humanas.

O Princípio 15 - Princípio da Precaução - da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi proposto na Conferência no Rio de Janeiro, em junho de 1992, que o definiu como "a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados". De forma específica assim diz o Princípio 15: "Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental".

Esse princípio consta também em outros acordos internacionais, por exemplo a [Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB](#)^[24], como sendo um princípio ético e implica que, a responsabilidade pelas futuras gerações e pelo meio ambiente, deve ser combinada com as necessidades antropocêntricas do presente. No Preâmbulo da CDB lê-se o seguinte: "observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça".

Nos artigos 10 e 11, do [Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança](#)^[25], o Princípio da Precaução é mencionado como: "a ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado".

O Princípio da Precaução tem quatro componentes básicos que podem ser, assim resumidos:

- (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco;
- (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade;
- (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas;
- (iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

Quando não se aplica o Princípio da Precaução, as perguntas que normalmente são feitas são do tipo: Quão seguro é o produto ou processo? Qual o nível de risco aceitável? Quanto de contaminação pode o homem ou o ecossistema assimilar sem mostrar efeito adverso óbvio? Entretanto, quando é utilizada a ciência precaucionária, as perguntas mudam de natureza e são do tipo: Quanta contaminação pode ser evitada enquanto se mantém certos valores? Quais são as alternativas para a atividade? Qual a necessidade e a pertinência da atividade?

Por sua vez, a doutrina considera que, entre os princípios gerais e específicos, o Direito Ambiental também adota os princípios da prevenção e da precaução, tendo como “objetivo primordial a tutela de bens que, uma vez atingidos, poderão ser irreparáveis.” Nesse sentido, destaca Antônio Beltrão que “é bem mais eficiente e barato prevenir danos ambientais do que repará-los”.^[26]

No que concerne à irreparabilidade dos danos ambientais, Celso Antônio Pacheco Fiorillo^[27] assim se pronuncia: “de que forma restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com o seu essencial papel na natureza?”. Por essa sorte de situação, diante da incapacidade de restabelecer-se “uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente ...”

Acrescente-se também que o princípio da vedação ao retrocesso foi positivado no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - "Protocolo de São Salvador", internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto n.º 3.321/99, com hierarquia de norma supra legal^[28], ao estabelecer que os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para dar, progressivamente, plena efetividade aos direitos reconhecidos no diploma (artigo 1º), dentre os quais o direito ao meio ambiente sadio (artigo 11).

A constitucionalidade da sucessão legislativa em matéria de direitos humanos, em qualquer esfera da federação, somente pode ser reconhecida nos casos em que o patamar protetivo estabelecido pela norma anterior é mantido ou ampliado.

Dessa feita, considerando-se as razões que ensejaram a criação do Parnamar e a APA de Fernando de Noronha, dada a singularidade do ambiente protegido em foco e os riscos aos quais está sujeito em vista do descontrole sobre a observância da capacidade de suporte, bem como aos impactos associados, como sobrepressão em relação ao abastecimento de água, à geração de resíduos sólidos, à geração de esgotos sanitários e ao aumento do fluxo de veículos automotores, imperioso que também sejam observados os princípios da precaução, da prevenção e da vedação ao retrocesso ambiental em relação à capacidade de suporte, em benefício do bem jurídico tutelado e da própria população fixa do arquipélago.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, constata-se a excepcionalidade ambiental de Fernando de Noronha, em razão de suas características peculiares, envolvendo biomas, geologia e elementos histórico-culturais singulares de elevada fragilidade, que merecem um tratamento especial, inclusive dando azo à sua inserção em um parque nacional marinho e em uma área de proteção ambiental.

No entanto, pelos dados e informações que fundamentam esta Nota Técnica

constata-se que está havendo fortes divergências na interpretação das normas estabelecidas para a boa gestão do espaço geográfico em foco, particularmente no que se refere à capacidade de suporte e aos impactos decorrentes do seu descontrole, resultando em conflitos em sua administração territorial e socioambiental, de modo que urge a tomada de providências que promovam as necessárias correções nos desvios constatados, objetivando o alcance do equilíbrio socioambiental e a sustentabilidade previstos no Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha.

Neste ponto, muito oportuno transcrever a alínea “b”, uma verdadeira pérola no mundo das redações confusas, bem como a alínea “d”, ambas do item 4.5 do Plano de Manejo – Controle Migratório, que pretendem estabelecer o limite diário e anual de turistas no arquipélago de Fernando de Noronha

b) O limite diário médio ao longo do mês, de turistas com acesso ao Arquipélago de Fernando de Noronha, por via aérea, é de 246 (duzentos e quarenta e seis) turistas. Para tal, a autorização é limitada ao máximo de 3 (três) voos comerciais regulares para FN por dia, respeitando o limite diário máximo de 340 passageiros. Além dos voos diários regulares, é permitido autorizar até 3 (três) voos por semana com um máximo 120 passageiros cada, podendo ser regular, extra e/ou charter.

[...]

d) O limite de Turistas vindos pelo navio sem pernoite será de 750 passageiros, sendo que no máximo 350 poderão desembarcar em terra e 350 para passeios náuticos, simultaneamente. Caso se opte pelo desembarque para pernoite, estes valores deverão ser somados ao limite de turistas que vieram por via aérea.

Assim, pela redação da alínea “a”, repita-se, extremamente confusa, têm-se três quantitativos diferentes para o número anual de turistas, ou seja:

1) $246 \text{ turistas/dia} * 365 \text{ dias} = 89.790 \text{ pessoas/ano}$, número considerado o máximo permitido pelo ICMBio;

2) $340 \text{ passageiros (limite diário máximo)} * 365 \text{ dias} = 124.100 \text{ pessoas/ano}$. Saliente-se que não se vislumbra a razão para a inclusão dessa ressalva no cálculo do limite de turistas/dia;

3) $[246 \text{ turistas/dia} * 365 \text{ dias}] + [120 \text{ turistas} * 3 \text{ voos semanais} * 52 \text{ semanas/ano}] = 108.510 \text{ pessoas}$, número considerado como o máximo permitido pelas Autoridades territoriais de Fernando de Noronha.

A isso, em razão da forma como a alínea “d” foi redigida, obrigatório computar também 350 turistas via marítima que podem desembarcar/pernoitar diariamente, de modo que a equação 1) retro resulta em

$[246 + 350 \text{ turistas/dia}] * 365 \text{ dias} = 596 \text{ turistas/dia} * 365 \text{ dias} = 217.540 \text{ pessoas/ano!!!!!!}$

Esse verdadeiramente um número quase 2,5 vezes maior do que o limite estipulado pelo ICMBio e o dobro do limite considerado pelas Autoridades de Fernando de Noronha.

Dessa feita, em primeiro lugar, considerando-se i) a fragilidade ambiental; ii) a precariedade dos aspectos relacionados com as condições sanitárias (resíduos sólidos, efluentes e abastecimento d'água); iii) a densidade populacional residente e a quantidade de leitos de meios de hospedagem; iv) e os princípios da precaução, da prevenção e da vedação ao retrocesso ambiental, s.m.j., é de bom alvitre que:

1) seja adotado o quantitativo máximo de 89.790 turistas por ano, inclusive considerando-se as opções de voos regulares, fretados e via marítima, em consonância com o preconizado no Estudo de Determinação da Capacidade de Suporte da APA de Fernando de Noronha, edição de 2009, até que novos estudos estabeleçam outros números;

2) seja totalmente desconsiderada a oração “respeitado o limite máximo de 340 passageiros”, uma vez que não se vê nenhum sentido nessa ressalva no contexto geral da alínea “b” do item 4.5 do Plano de Manejo;

3) seja revista a redação da alínea “d” para que o limite máximo de passageiros desembarcados se adeque ao Estudo de Determinação da Capacidade de Suporte da APA de Fernando de Noronha, edição de 2009, também até que novos estudos estabeleçam outros números.

Além disso, com vistas a eventuais providências futuras que devam ser tomadas para resguardar o quantitativo de 89.790 turistas/ano, sugere-se que sejam fornecidos

1) pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero

a) relação de empresas aéreas regulares, *charters*, executivas e outras autorizadas a operar no Aeroporto de Fernando de Noronha;

b) número de voos comerciais com fins turísticos mês a mês e total anual de janeiro a dezembro de 2018;

c) número de turistas contabilizados mês a mês e total anual e a metodologia de aferição, de janeiro a dezembro de 2018 .

2) pelo Instituto Brasileiro do Turismo – Embratur

a) relação de hospedagem (MH), de entidades que operem com turismo, tais como agências, empresas aéreas, empresas de transporte rodoviário e marítimo, e de outros equipamentos e eventos de esporte e lazer registrados na autarquia, a partir de janeiro de 2018;

b) número de turistas contabilizados pelo mês a mês e total anual e a metodologia de aferição, de janeiro a dezembro de 2018.

3) pela Capitania dos Portos de Pernambuco

a) relação de empresas de transporte marítimo e de embarcações registradas no órgão, autorizadas a operar no Porto e em outros locais autorizados em Fernando de Noronha, especificando os locais;

b) número de embarcações com fins turísticos atracadas/fundeadas na ilha mês a mês e total anual de janeiro a dezembro de 2018;

c) atividades marítimas ocorridas no arquipélago tais como regatas, pesquisas científicas e outras, com as respectivas tripulações, autorizadas pelo órgão, mês a mês e total anual de janeiro a dezembro de 2018;

d) número de turistas por via marítima contabilizados mês a mês e total anual e a metodologia de aferição, de janeiro a dezembro de 2018.

Enfim, necessário também que se promova a responsabilização de todos os agentes públicos responsáveis pela concessão de licenças e autorizações emitidas em desacordo com o Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, no tocante ao aspecto capacidade de suporte anual de turistas.

É a nota.

(Assinado e datado digitalmente)



Notas

1. [^] Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/NT022018APAFernandodeNoronhaPGR004751312018.pdf>

2. [^] Fonte: <http://www.noronha.pe.gov.br/turInfo.php>, consulta em 1º de agosto de 2018.

3. [^] Fonte: <https://www.parnanoronha.com.br/o-parque>, consulta em 1º de agosto de 2008.

4. [^] Fonte: <https://www.parnanoronha.com.br/o-parque>, consulta em 1º de agosto de 2008.

5. [^] Disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano_de_manejo_parna_fernando-de-noronha.pdf

6. [^] BRASIL: ICMBio/PNUD/Elabore Consultoria S/C. Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte da APA de Fernando de Noronha e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à Implementação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental e da Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha. Brasília, agosto de 2008, 312 p.

7. [^] Parecer nº00011/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6 (doc. SEI 2467002). Não se teve acesso direto a esse documento.

8. [^] Fonte: <http://g1.globo.com/pernambuco/blog/viver-noronha/post/reducao-do-turismo-governo-do-estado-rebate-governo-federal-e-informa-que-fernando-de-noronha-nao-extrapola-numero-de-visitantes.html>, consulta em 25 de fevereiro de 2018.

9. [^] BRASIL: ICMBio/PNUD/Elabore Consultoria S/C. Brasília, agosto de 2008, 312 p. *Op. cit*
10. [^] Informações obtidas em <http://www.noronha.pe.gov.br/instLegislacao.php?cat=10>, consulta em 02/08/2018.- IN ATDEFN nº 01/2000: 1. Estabelecer, [...], até que o Plano de Gestão do Arquipélago seja concluído, o limite diário médio ao longo do mês de 130 (cento e trinta) turistas [...], por via aérea, de forma a assegurar observância da capacidade de suporte de 450 visitantes, uma vez que a taxa de permanência média de turistas na ilha está em 3,4 dias. 2. Estipular que em período de alta estação, nos meses de dezembro a março e julho, e em períodos de eventos nacionais ou internacionais realizados no Distrito, o Administrador Geral poderá autorizar a operação de voos extras respeitando o limite de 50% sobre a média diária mensal de turistas estipulada nesta Instrução Normativa.- IN ATDEFN nº 02/2007:I – O item 1 da Instrução Normativa nº 01/2000, [...] passa a vigorar com a seguinte redação: '1. limite diário médio ao longo do mês, [...], por via aérea, será de 246 [...] turistas, considerando-se a taxa de permanência média, [...], de 3,4 dias.'
11. [^] O valor citado no referido é de 108.870, portanto 360 a maior do que o calculado utilizando-se a metodologia informada.
12. [^] MRS Estudos Ambientais. 2000; Plano de Gestão do Arquipélago Fernando de Noronha Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável – Fase 1, 2 e 3 (Capacidade de Suporte). Brasília, 31 de julho de 2000. *Apud* Bibliografia do “Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e Seus Indicadores de Sustentabilidade com Vistas à Implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha”, *op. cit*.
13. [^] Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e Seus Indicadores de Sustentabilidade com Vistas à Implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha, p. 269. *op. cit*.
14. [^] Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e Seus Indicadores de Sustentabilidade com Vistas à Implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha, p. 271. *op. cit*.
15. [^] Fonte: http://www.noronha.pe.gov.br/instHistoria_02.php, acesso em 06 de agosto de 2018.
16. [^] Fonte: <https://www.parnanoronha.com.br/o-arquipelogo>, acesso em 6 de agosto de 2018.
17. [^] Fonte: https://www.cprm.gov.br/publique/media/gestao_territorial/geoparques/noronha1/index.php?GEOPARQUE=8, acesso em 6 de agosto de 2018
18. [^] Fonte: https://www.cprm.gov.br/publique/media/gestao_territorial/geoparques/noronha1/index.php?GEOPARQUE=6, consulta em 6 de agosto de 2018.
19. [^] Fonte: <http://whc.unesco.org/en/list/1000>, consulta em 6 de agosto de 2018, Original em inglês, mediante livre tradução.
20. [^] MRS Estudos Ambientais. 2000; Plano de Gestão do Arquipélago Fernando de Noronha Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável – Fase 1, 2 e 3 (Capacidade de Suporte). Brasília, 31 de julho de 2000. *Op. cit*.
21. [^] Machado, P. A. L. Direito ambiental brasileiro. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
22. [^] Recurso Extraordinário 627.189/SP.
23. [^] Fonte: <http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/item/7512>. Consulta em setembro de 2018.
24. [^] Aprovado pelo Decreto legislativo nº 2/1994.
25. [^] Promulgado pelo Decreto nº 5.705/2006.
26. [^] Fonte: *apud* <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-principios-da-prevencao-e-da-precaucao-no-direito-ambiental,51751.html>, consulta em 3/10/2018.
27. [^] Fonte: *apud* <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-principios-da-prevencao-e-da-precaucao-no-direito-ambiental,51751.html>, consulta em 3/10/2018.
28. [^] O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 349.703/RS definiu que os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo Congresso Nacional antes da EC 45/04 possuem hierarquia suprallegal, tornando inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante.
29. [^] 18.720 pessoas.