

**DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
URBANISMO, HISTÓRIA E ARQUITETURA DA CIDADE
PGAU-CIDADE**

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA BRASILEIRA:
OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO CASO *COMPLEXO
URBANÍSTICO PORTO DA BARRA* EM FLORIANÓPOLIS**

JULIANA CARIONI DI BERNARDI

**FLORIANÓPOLIS
NOVEMBRO 2015**

Juliana Carioni Di Bernardi

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA BRASILEIRA:
OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO CASO *COMPLEXO*
*URBANÍSTICO PORTO DA BARRA EM FLORIANÓPOLIS***

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Popini Vaz

Coorientador: Prof. Dr. Lino Fernando Bragança Peres

**Florianópolis
2015**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Di Bernardi, Juliana Carioni

Legislação ambiental e urbanística brasileira : os conflitos socioambientais do caso complexo urbanístico Porto da Barra em Florianópolis / Juliana Carioni Di Bernardi ; orientador, Dr. Nelson Popini Vaz ; coorientador, Dr. Lino Fernando Bragança Peres. - Florianópolis, SC, 2015.

172 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Inclui referências

1. Arquitetura. 2. Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas no Brasil. 3. Legislação Ambiental e Urbanística Brasileira. 4. Conflitos Socioambientais do Complexo Urbanístico Porto da Barra em Florianópolis. I. Vaz, Dr. Nelson Popini. II. Peres, Dr. Lino Fernando Bragança. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. IV. Título.

Juliana Carioni Di Bernardi

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA BRASILEIRA:
OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO CASO *COMPLEXO*
*URBANÍSTICO PORTO DA BARRA EM FLORIANÓPOLIS***

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade

Florianópolis, 30 de maio de 2014.

Prof. Dr. Sergio Torres Moraes
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Nelson Popini Vaz
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Sergio Torres Moraes
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Dr.^a Julia Silvia Guivant
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Agripa Faria Alexandre
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

À minha família.

À Lorena Di Bernardi e Nini Carioni (*in memoriam*).

Aos Professores Nelson Popini, Lino Peres e Gabriel Di Bernardi,
exemplos de honradez.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os conflitos socioambientais referentes ao caso do Complexo Urbanístico Porto da Barra em Florianópolis. São identificadas as Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas no Brasil, com ênfase nas Conferências Internacionais do Meio Ambiente e nos Princípios do Direito Ambiental. A Legislação Ambiental e Urbanística Brasileira é verificada, com destaque para a Proteção Constitucional, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei da Ação Civil Pública e o Estatuto da Cidade. Ao final, são analisadas as relações socioambientais do empreendimento em tela com o poder público, com os movimentos sociais e com as comunidades locais. O estudo aqui proposto requer um referencial teórico e metodológico que possibilite a compreensão das relações sociais, ambientais e econômicas responsáveis pelas políticas públicas, que vão determinar, na prática, a garantia ou não da preservação e distribuição equitativa dos recursos naturais para as próximas gerações. Portanto, o conceito de *desenvolvimento sustentável* (SACHS, 1993) estruturou esta pesquisa por orientar a doutrina do direito ambiental e urbanístico, no Brasil e no mundo. Assim, autores do direito ambiental e urbanístico brasileiro como Machado (2006), Leite (2003) e Antunes (2000) foram adotados. O método utilizado nesta pesquisa foi o *dedutivo* (ECO, 2008), pois, a partir de uma premissa maior, chega-se a uma premissa menor. Analisando a legislação ambiental e urbanística brasileira, as quais são regidas pelos princípios do direito ambiental e urbanístico, culmina-se para uma hipótese específica, que são as afrontas aos princípios do direito ambiental e urbanístico brasileiro, e à legislação ambiental e urbanística brasileira que o caso em tela traz. Historicamente, os recursos naturais sempre estiveram ligados ao desenvolvimento econômico global, servindo de combustível para sustentar esse crescimento. Logo, é preciso equilibrar a relação entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico, para que as próximas gerações não paguem, até mesmo com a vida, pelos erros decorrentes do mau uso de tais recursos.

Palavras-chave: Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas no Brasil; Legislação Ambiental e Urbanística Brasileira; Conflitos Socioambientais do Complexo Urbanístico Porto da Barra em Florianópolis.

RESUMEN

Esta investigación examina los conflictos ambientales en relación con el caso del Complejo Urbano Porto da Barra en Florianópolis. Políticas Públicas Ambientales y Urbanas se identifican en Brasil, con énfasis en las Conferencias Internacionales sobre el Medio Ambiente y los Principios de Derecho Ambiental. La Legislación Ambiental y Urbana de Brasil está marcada, en especial la Protección Constitucional, la Política Nacional del Medio Ambiente, la Ley de Acción Civil Pública y el Estatuto de la Ciudad. Por último, se analizan las relaciones socioambientales en cuestión con el Poder Público, con los movimientos sociales y las comunidades locales. El estudio que aquí propuesto requiere de un marco teórico y metodológico que permita la comprensión de las relaciones sociales, ambientales y económicas, responsables por las políticas públicas, que determinarán, en la práctica, la garantía o no de la conservación y la distribución equitativa de los recursos naturales para las próximas generaciones. Por lo tanto, el concepto de *desarrollo sostenible* (Sachs, 1993) estructuró esta investigación por guiar la doctrina de la ley ambiental y urbana en Brasil y en todo el mundo. Por lo tanto, se adoptaron los autores de la ley ambiental y urbana de Brasil como Machado (2006), Leite (2003) y Antunes (2000). El método utilizado fue *deductivo* (ECO, 2008), ya que, a partir de una premisa mayor, llega a una premisa menor. Analizando la legislación ambiental y urbana brasileña, que se rige por los principios del derecho ambiental y urbano, culmina a una hipótesis específica, que constituyen una afrenta a los principios del derecho ambiental y urbano de Brasil, y la ley ambiental y urbana brasileña que el caso trae. Históricamente, los recursos naturales siempre han sido asociados al desarrollo económico global, sirviendo como combustible para sostener ese crecimiento. Por lo tanto, es necesario equilibrar la relación entre el uso de los recursos naturales y el desarrollo económico, para que las generaciones futuras no paguen, incluso con la vida, por los errores derivados de la mala utilización de dichos recursos.

Palabras clave: Políticas Públicas Ambientales y Urbanas en Brasil; Legislación Ambiental y Urbana de Brasil; Conflictos Socioambientales del Complejo Urbano Porto da Barra en Florianópolis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Macrozoneamento do Município de Florianópolis.	117
Figura 2: Terreno/Entorno.....	118
Figura 3: Delimitação da área do empreendimento.....	123
Figura 4: Implantação Geral do Empreendimento.	124
Figura 5: Demarcação dos Setores do Projeto.....	124
Figura 6: Implantação Geral/Zoneamento de Usos.	125
Figura 7: Plano de Massa do Conjunto/Volumetria.	127
Figura 8: Setor Central/Integração e Setor Habitacional.....	128
Figura 9: Maquete do Empreendimento.	130
Figura 10: Referências Culturais/Arquitetônicas.	131
Figura 11: Referências Náuticas/Arquitetônicas.	131
Figura 12: Referências Náuticas/Arquitetônicas.	132

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

APP – Área de Preservação Permanente

CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina

COMCAP – Companhia Melhoramentos da Capital

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DA – Direito Ambiental

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DPU - Defensoria Pública da União

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EUA – Estados Unidos da América

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente

FMI - Fundo Monetário Internacional

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

LAI – Licenciamento Ambiental de Instalação

LAO – Licença Ambiental de Operação

LAP – Licença Ambiental Prévia

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico
PlanHab - Plano Nacional da Habitação
PLNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PPP – Princípio do Poluidor Pagador
RIMA – Relatório de Impacto do Meio Ambiente
SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação
SUSP – Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos
TRF – Tribunal Regional Federal
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
Uhs – Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E URBANAS NO BRASIL	21
1.1 A CONTRIBUIÇÃO DAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE	24
1.2 ASPECTOS DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO (DA) ...	38
1.2.1 Princípios da Precaução e Prevenção	39
1.2.2 Princípios do Poluidor Pagador (PPP) e da Responsabilização	42
1.2.3 Princípio da Participação Comunitária	44
1.2.3.1 Democracia Participativa	47
1.2.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	50
1.2.4.1 Desenvolvimento Urbano Sustentável	54
1.2.5 A Proposição de Novos Princípios para o Urbanismo	64
1.3 AS POLÍTICAS AMBIENTAIS PRATICADAS NO BRASIL	68
1.4 AS POLÍTICAS URBANAS PRATICADAS NO BRASIL	72
2 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA NO BRASIL 77	
2.1 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PLNMA) - LEI Nº 6.938/81.....	83
2.1.1 Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)	85
2.1.2 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	86
2.2 LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85)	94
2.3 ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº 10.257/2001	99
2.3.1 Plano Diretor	103
2.3.1.1 Histórico dos Planos Diretores de Florianópolis	107
3 OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO CASO COMPLEXO URBANÍSTICO PORTO DA BARRA EM FLORIANÓPOLIS. 118	
3.1 O EMPREENDIMENTO	123
3.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA	133
3.3 A AFRONTA À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA BRASILEIRA	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157
ANEXOS.....	163
ANEXO 1: ENTREVISTA COM ANALÚCIA DE ANDRADE HARTMANN - PROCURADORA DA REPÚBLICA - 11/04/13 E 26/11/2014	163
ANEXO 2: ENTREVISTA COM ALÉCIO DOS PASSOS SANTOS - PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA LAGOA DA CONCEIÇÃO - 17/03/14.....	166

INTRODUÇÃO

O mundo apesar de notáveis esforços retóricos continua acentuando suas características e relações reais, podendo ser definido atualmente como financeiramente total, economicamente global, politicamente tribal e ecologicamente letal (CAUBET, 1999).

Esta pesquisa analisa os conflitos socioambientais referentes ao caso do Complexo Urbanístico Porto da Barra. O caso em tela trás uma série de conflitos ligados ao projeto deste empreendimento turístico habitacional de grande porte, pertencente ao Grupo Portobello, junto a uma antiga colônia de pesca artesanal, localizada na Barra da Lagoa em Florianópolis.

O estudo proposto requer um referencial teórico e metodológico que possibilite a compreensão das relações socioambientais, responsáveis pelas políticas públicas que determinam na prática a garantia da preservação e distribuição equitativa dos recursos naturais para as próximas gerações.

Para tanto foi escolhido o referencial teórico do *desenvolvimento sustentável* (SACHS, 1993), por orientar a doutrina do direito ambiental e urbanístico, no Brasil e no mundo. Assim, autores do direito ambiental e urbanístico brasileiro como Machado (2006), Leite (2003) e Antunes (2000) foram adotados.

O método utilizado nesta pesquisa foi o *dedutivo* (ECO, 2008), pois, a partir de uma premissa maior, chega-se a uma premissa menor. Analisando a legislação ambiental e urbanística brasileira, as quais são regidas pelos princípios do direito ambiental e urbanístico, culmina-se para uma hipótese específica, que são as afrontas aos princípios do direito ambiental e urbanístico brasileiro, e à legislação ambiental e urbanística brasileira que o caso traz.

Em mesma linha de pensamento, pode-se dizer que o estudo da lei não é dissociado das condições concretas ou do contexto do qual que ela emana. Visto que, do contrário, cair-se-ia na metafísica da lei ou no enfoque supra-histórico do direito, já bastante superado nas últimas décadas.

A pesquisa está baseada em análise de campo, revisão bibliográfica, entrevistas com os atores envolvidos no caso, análise de fotografias aéreas, imagens de satélite e mapas, nos pareceres do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto ao Meio

Ambiente (RIMA), bem como na Ação Civil Pública (ACP) impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a empresa Portobello e a Fundação do Meio Ambiente (FATMA).

Visando alcançar o objetivo de investigar os conflitos socioambientais relacionados com o projeto do Complexo Urbanístico Porto da Barra, foi analisado as Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas no Brasil, a Legislação Ambiental e Urbanística Brasileira, a potencialidade dos impactos socioambientais projetados pelo o empreendimento e o papel dos atores envolvidos no caso em questão.

Desta forma, a pesquisa estruturou-se em três capítulos. No primeiro capítulo analisaram-se as Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas no Brasil, as Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente, os Novos Princípios para o Urbanismo e os Princípios do Direito Ambiental Brasileiro. No segundo capítulo foi analisada a Legislação Ambiental e Urbanística Brasileira, com destaque para a Proteção Constitucional, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei da Ação Civil Pública, o Estatuto da Cidade e a Lei do Plano Diretor. No último capítulo analisaram-se os Conflitos Socioambientais do Caso Complexo Urbanístico Porto da Barra, o projeto do empreendimento e os atores sociais envolvidos no caso. Assim, construiu-se uma hipótese específica, baseada na dinâmica socioambiental instaurada no caso em tela.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E URBANAS NO BRASIL

As políticas públicas necessitam serem compreendidas a partir do contexto histórico em que estão inseridas; dessa forma, precisamos ter claro todo o nosso estudo introdutório dos sistemas sociais. No caso brasileiro, as políticas públicas são aplicadas num país de economia do tipo capitalista, num estágio de país em desenvolvimento, com sérios problemas sociais. A sociedade contemporânea vive hoje uma época marcada por diversas alterações no setor da economia: novas formas de produção capitalista, flexibilização do trabalho e, especialmente, o desmonte do Estado no trato de suas atribuições. Essas transformações da modernidade refletem a ótica do neoliberalismo, na qual as formas de distribuição do capital, por meio de organismos internacionais, trazem vultosos recortes nos investimentos sociais e, conseqüentemente, a exclusão social. Essas mudanças do tempo presente possuem uma relação estreita com específicas políticas que são construídas no Brasil. Logo, há uma urgência e necessidade de se estabelecer o conhecimento de políticas públicas, como elas surgem e de que forma são implementadas, bem como, as suas relações com a sociedade contemporânea. (COAN, 2011, p.79-80).

A política pública em relação à área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, pulando as fases seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Dessa forma, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre a função do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo – produtor por excelência, de políticas públicas. No EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem determinar relações com as bases teóricas sobre a função do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. O pretexto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: formulado cientificamente; e analisado por pesquisadores independentes (COAN, 2011, p.80).

A via da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere o estudo do mundo público:

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (COAN, 2011, p.81).

Na área do governo, a introdução da política pública como instrumento das decisões de governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de encarar suas consequências. Seu introdutor nos EUA foi Robert McNamara que incentivou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho da equipe de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos, entre outros; influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (COAN, 2011, p.81-82).

Julga-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton:

*Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

*Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas, tais como, informação

incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, entre outros. A racionalidade, segundo Simon, pode ser, porém, maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjuntos de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

*Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

*Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (COAN, 2011, p.82-83).

O conceito mais aceito continua sendo o de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Outras definições destacam a função da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, indagam que elas não consideram a essência da política pública, isto é, o embate no que diz respeito às ideias e interesses. Pode-se acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Não consideram também, possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre dos governos e outras instituições e grupos sociais. Entretanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam a nossa visão para o locus onde os embates em torno de

interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos (COAN, 2011, p.83).

Logo, da visão teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são ramos multidisciplinares e seu objetivo está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Portanto, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política, e da economia. As políticas públicas refletem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria de política pública necessita também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade; motivo pelo qual sociologia, pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – dividem um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (COAN, 2011, p.84).

Conclui-se, que podemos então resumir política pública o ramo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (COAN, 2011, p.84).

A seguir serão destacadas as Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente, que servem de base para a elaboração dos princípios do Direito Ambiental, e estes por sua vez, orientam as Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas no Brasil e no mundo.

1.1 A CONTRIBUIÇÃO DAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE

O documento “Tratados e Organizações Ambientais em Matéria de Meio Ambiente”, elaborado pela secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (1997), apontam 58 instrumentos internacionais assinados entre 1959 (Tratado Antártico- Protocolo 91-) e 1993 (Convenção sobre a Proibição de Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Uso de Armas Químicas e sobre sua Destruição). Também foram apresentados os textos de alguns desses instrumentos internacionais: 1) Convenção de Ramsar (1971) sobre zonas úmidas de importância internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas; 2) Convenção de Viena (1985) para a proteção da camada de ozônio e protocolo de Montreal (1987) sobre substâncias que destroem a

camada de ozônio; 3) Convenção sobre mudança do clima (Rio, 1992); 4) Convenção da biodiversidade (Rio, 1992); 5) Convenção de Basiléia (1989) sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua disposição final e 6) Convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e flora selvagens em perigo de extinção, dita Convenção CITES (1973) (CAUBET, 1999, p.66).

O desenvolvimento sustentável surgiu inicialmente na Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo e destacado nas demais conferências ligadas ao meio ambiente. O termo utilizado para mencioná-lo era ecodesenvolvimento. Vale destacar, que o termo ecodesenvolvimento foi introduzido por Maurice Strong, secretário-geral da Conferência de Estocolmo-72, e muito difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974. Ele é caracterizado como o desenvolvimento de um país ou região baseado em suas próprias potencialidades, sem criar dependência externa, tendo por finalidade “responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio” (SACHS apud RAYNAUT; ZANONI, 1993, p.7 apud MONTIBELLER, 2008, p.51).

A devida definição deixa evidente a preocupação com as questões sociais e ambientais enquadrando-as no mesmo nível das econômicas. Envolve uma posição ética fundamental onde o desenvolvimento é direcionado para as necessidades sociais que dizem respeito à melhoria da qualidade de vida de toda a população com o cuidado de preservar o meio ambiente e a reprodução da vida com qualidade para as gerações futuras. Portanto, o ecodesenvolvimento presume uma solidariedade sintonizada com os povos atuais, na medida em que desloca o enfoque da lógica da produção para a ótica das necessidades fundamentais da população, e uma solidariedade diacrônica expressa na economia de recursos naturais e na perspectiva de garantir qualidade de vida às próximas gerações (MONTIBELLER, 2008, p.52).

A Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, implementado pelos organizadores da Conferência de Estocolmo para discutir, pela primeira vez, as dependências entre o desenvolvimento e o meio ambiente, e foi seguida de uma série de encontros e relatórios internacionais, que culminaram, vinte anos depois, com o Encontro da Terra no Rio de Janeiro (SACHS, 2009, p.48).

Durante a preparação da Conferência de Estocolmo, duas posições diametralmente opostas foram assumidas, pelos que previam

abundância e pelos catastrofistas. Os primeiros consideravam que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas, pois atrasariam e inibiriam os esforços dos países em desenvolvimento rumo à industrialização para alcançar os países desenvolvidos. Em grande escala, o meio ambiente não era uma preocupação de peso para as pessoas ricas e ociosas. A prioridade deveria ser dada à aceleração do crescimento. As externalidades negativas produzidas nesse rumo poderiam ser neutralizadas posteriormente, quando os países em desenvolvimento atingissem o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. O otimismo epistemológico era popular entre os políticos de direita e de esquerda: soluções técnicas sempre poderiam ser concebidas para garantir a continuidade do progresso material das sociedades humanas. Do lado oposto, os pessimistas anunciavam o apocalipse para o dia seguinte, caso o crescimento demográfico e econômico não fossem imediatamente estagnados. Ao final do século, a humanidade poderia encarar a triste alternativa de ter que escolher entre o desaparecimento em consequência da exaustão dos recursos ou pelos efeitos caóticos da poluição (SACHS, 2009, p.50-51).

No encontro de Founex e, mais tarde, na Conferência de Estocolmo, ambas as posições extremas foram descartadas. Uma alternativa média emergiu entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB (SACHS, 2009, p.52).

A rejeição à opção do crescimento zero foi ditada por óbvias razões sociais. Dadas as disparidades de receitas entre as nações e no interior delas, a suspensão do crescimento estava fora de questão, pois isso deterioraria ainda mais a já inaceitável situação da maioria pobre. Uma distribuição diferente de propriedade e renda era certamente necessária. Esta era uma tarefa politicamente difícil, mesmo em condições de crescimento relativamente rápido, e provavelmente impossível em sua ausência. Por outro lado, a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente de estratégia de desenvolvimento. Daí a necessidade de se adotar padrões negociados e contratuais de gestão da biodiversidade (SACHS, 2009, p.53).

O paradigma do caminho do meio, que emergiu de Founex e do encontro de Estocolmo, inspirou a Declaração de Cocoyoc, em 1974, e o influente relatório *What Now*, em 1975. Este trata de outro

desenvolvimento, endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), auto-suficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar direcionado pelo mercado), em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais (SACHS, 2009, p.53).

Quer seja denominado ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos não se alterou desde o encontro de Estocolmo até as Conferências do Rio de Janeiro, e o autor acredita que ela ainda seja válida, na recomendação da utilização dos oito Critérios de Sustentabilidade apresentados a seguir:

- 1.Social: alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
- 2.Cultural: mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); autoconfiança combinada com abertura para o mundo.
- 3.Ecológica: preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis.
- 4.Ambiental: respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
- 5.Territorial: configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhoria do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).
- 6.Econômico: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional.
- 7.Política (nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos

humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social.

8. Política (internacional): eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade (SACHS, 2009, p. 85-88).

Mesmo aqueles dentre nós que consideram que o crescimento, devidamente reformulado em relação a modalidades e usos, é condição necessária para o desenvolvimento, aprenderam a distinguir entre os padrões de aproveitamento de recursos e o crescimento que leva ao verdadeiro desenvolvimento, ao contrário daqueles que sustentam o mau desenvolvimento ou até mesmo, em casos extremos, o retrocesso. De maior importância, pelo lado positivo, foi a intensa reflexão sobre as estratégias de economia de recursos (urbanos e rurais) e sobre o potencial para a implementação de atividades direcionadas para a ecoeficiência e para a produtividade dos recursos (reciclagem, aproveitamento do lixo, conservação de energia, água e recursos, manutenção de equipamentos, infraestruturas e edifícios visando à extensão de seu ciclo de vida (SACHS, 2009, p. 54-55).

Em 1987, foi produzido pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento o Relatório “Nosso Futuro Comum”, ou “Relatório Brundtland”, documento importante para preparar a Rio 92. Neste Relatório é que se cristalizou o termo desenvolvimento sustentável, evidenciando a preocupação do uso dos recursos naturais,

para que fosse utilizado de maneira sustentável garantindo às gerações futuras o acesso à eles. Como afirma Milaré (2004, p.60):

Esse documento, lúcido e extenso resume as colocações que vinham sendo elaboradas a respeito do assunto; assim, serviu ele de base para a temática da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – cnumad, a conhecida eco 92 ou Rio 92, realizada no Rio de Janeiro.

Vale destacar o princípio 4º do Relatório Brundtland: "Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele". O Relatório reafirma uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados, destacando o risco do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

Reunindo um número máximo de países e a presença maciça de Chefes de Estado, vinte anos após a Conferência de Estocolmo, na cidade do Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92 ou ECO 92), sua intenção principal era mostrar uma ideia de desenvolvimento sustentável, trazendo um modelo menos consumista e mais adequado ecologicamente.

Assim, verifica-se o princípio 1 da Rio 92: "Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente" (ANTUNES, 2006, p.27).

Citando-se apenas alguns dos princípios adotados na Rio 92, verifica-se que existia um consenso internacional em torno de assuntos da maior relevância: "Princípio 8: Os Estados devem reduzir e eliminar padrões de consumo e produção considerados insustentáveis", neste caso a comparar com as condições de instalação das montadoras de automóveis. "Princípio 10: A participação pública no processo decisório ambiental deve ser promovida e o acesso à informação facilitado", a comparar com outras instituições internacionais, as deliberações do GATT continuam ocorrendo sem a participação da sociedade. O sigilo é explicado pela necessidade de isolar a Diplomacia das pressões internas da opinião pública. "Princípio 13: Deve-se promover a adoção de leis e

tratados internacionais visando a responsabilização e compensação por dano causado ao meio ambiente”, desde que essas leis e tratados não interfiram com as necessidades do comércio? “Princípio 15: De forma a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser aplicado amplamente pelos Estados, de acordo com suas próprias condições”. A formulação do princípio de precaução assevera que em caso de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de motivo para o adiamento da adoção de medidas efetivas visando prevenir a degradação do meio ambiente. “Princípio 16: As autoridades locais devem promover a internalização de custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em consideração que o poluidor deve arcar com os custos da poluição”. A internalização dos custos ambientais é exatamente o que a OMC tende a rejeitar por todos os meios de que dispõe. “Princípio 27: Os Estados e as pessoas devem cooperar de boa fé e num espírito de parceria para o cumprimento dos princípios constantes dessa Declaração e para o desenvolvimento do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável”. No âmbito de um mundo globalizado, esses princípios parecem truísmos.

Porém persistem como truísmos retóricos. Sua prática choca-se com os interesses concretos, que costumam encaminhar soluções no sentido de aumentar, cada vez mais, a desordem do conjunto; baseado no sigilo das decisões e na recusa, portanto, da participação da maioria dos interessados (CAUBET,1999, p.67-68).

Entre muitos exemplos e para permanecer no campo de ação das convenções citadas, pode-se fazer referência à Convenção de Ramsar sobre zonas úmidas de importância internacional, especialmente como habitat de espécies aquáticas. O Brasil ratificou a Convenção de Ramsar (em 1992) e fixou, como uma das cinco áreas a serem protegidas no seu território, a do Pantanal matogrossense. Isso compromete determinadas obrigações e responsabilidades, especificadas pela convenção, tanto em relação ao seu território como nas relações com Estados vizinhos e em empreendimentos posteriores à sua ratificação. No entanto, é sem preocupar-se com essas obrigações que foram fixados outros acordos internacionais, com os países da bacia do Prata, para idealizar um empreendimento dos mais polêmicos: as obras da Hidrovia Paraguai-Paraná. A grandeza e os impactos previsíveis das obras poderiam levar a desprezitar algumas obrigações da convenção de Ramsar, como: promover o uso racional das zonas úmidas; realizar consultas sobre a execução das obrigações da convenção, em particular no caso de uma zona úmida ou de uma bacia hidrográfica compartilhada; criar reservas

de zonas úmidas. A partir de 1989, concretizou-se um conjunto de questionamentos precisos, formulados por ONG's que organizaram uma coordenação internacional, chamada Coalizão Rios Vivos, para tentar modificar as condições de realização do projeto. Em relação à informação da opinião pública, à participação das populações diretamente implicadas, à avaliação dos impactos e às outras questões envolvidas, as opiniões variam de maneira considerável, em função das posições ocupadas pelos variados protagonistas. Segundo o então Embaixador Rubens Antônio Barbosa, a hidrovía é “um dos exemplos mais marcantes de cooperação regional em projeto de grande envergadura com extensas implicações ambientais. O que se ressalta, neste caso, é o êxito do diálogo dos governos com a sociedade civil, por intermédio de organizações não-governamentais”. Dentre os pontos de consenso, vale enfatizar o compromisso de certificar que os estudos de avaliação de impactos ambientais sejam abertos ao conhecimento público e que haja participação efetiva de todos os setores interessados pelo projeto (CAUBET, 1999, p.68).

Além da declaração dos princípios, foram aprovados na Rio 92 a Carta Terra que engloba três convenções: Convenção da Biodiversidade, que embasou a nossa Lei de Biodiversidade; a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a mudança climática, que abriga diversos acordos particularizados como o Protocolo de Kyoto e o de Montreal; e a Convenção da Desertificação. Também foram declarados princípios sobre florestas; e ainda a Agenda 21 que estabelece programas que os países devem manter com relação ao meio ambiente.

Destaca Milaré (2004, p.67), a Agenda 21 teve como objetivo:

Preparar o mundo para os desafios do século XXI. Se, de um lado, preconiza mudanças, de outro ela se apresenta com um caráter aglutinador, um marco referencial, seja na abordagem dos problemas, seja no seu esquecimento. Para tanto, deve ser considerada a sua condição de documento consensual que se liga diretamente a interesses internacionais e supranacionais.

Contudo, a Agenda 21 lida com questões relativas ao desenvolvimento econômico-social e suas dimensões, à administração e à conservação de recursos para o desenvolvimento, ao papel dos grandes grupos sociais que agem nesse processo. Em suma, são apontados meios de implementação de programas e projetos que visem ao

desenvolvimento sustentável, destacando-se os aspectos ligados aos recursos naturais e a qualidade ambiental (MILARÉ, 2004, p.67-68).

Após dez anos, em 2002, aconteceu em Johannesburgo, na África do Sul, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, batizada de Rio+10, a qual seu propósito não era adotar novos compromissos, acordos ou convenções internacionais, mas sim fazer uma profunda avaliação dos avanços e dos obstáculos com que nos defrontamos aos compromissos assumidos em 1992. Então, seu objetivo era identificar as razões pelas quais se avançou tão pouco na implementação desses compromissos e identificar medidas que pudessem ser tomadas com o objetivo de efetuar a sua realização. A Rio+10 foi consequência natural de dois eventos: O primeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). O segundo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972, foi considerado pioneiro no que tange à discussão do conceito de desenvolvimento sustentável. A importância ocorre em função da necessidade de a humanidade chegar a um acordo sobre o grau de interferência antrópica (humana) sobre o meio ambiente, a fim de evitar uma catástrofe que poderia levar em casos extremos à impossibilidade da vida humana em determinados lugares ou mesmo no mundo todo (DINIZ, 2002, p.31).

A finalidade da conferência foi adquirir um plano de ação factível. Se olharmos o documento THE JOHANNESBURG DECLARATION (2002), alcançado nessa conferência, tendo em vista os princípios anunciados no passado, constatamos que há poucas novidades. Porém, foram detalhados alguns objetivos dentro dos princípios já conhecidos. Entre os desafios expressos no documento, menciona-se a continuidade de muitos problemas ambientais de caráter global. Destacam-se pela primeira vez, os problemas associados à globalização, pois os benefícios e os custos a ela relacionados estão repartidos desigualmente. Aponta-se até mesmo o perigo da pobreza causar a desconfiança nos sistemas democráticos, o que poderia ocasionar o surgimento de sistemas ditatoriais. Como medidas detalhadas, tem-se de aumentar a proteção da biodiversidade e o acesso à água potável, ao saneamento, ao abrigo, à energia, à saúde e à segurança alimentar. Também se procura priorizar o combate a muitas situações adversas: fome crônica, desnutrição, ocupação estrangeira, conflitos armados, narcotráfico, crime organizado, corrupção, desastres naturais, tráfico ilícito de armas, tráfico de pessoas, terrorismo, xenofobia, doenças crônicas transmissíveis (aids, malária, tuberculose e

outras), intolerância e incitação a ódios raciais, étnicos e religiosos. Para atingir os objetivos, o documento destaca a importância de instituições multilaterais e internacionais mais efetivas, democráticas e responsáveis (DINIZ, 2002, p.33).

Alguns comprometimentos firmados entre os signatários em Johannesburgo, os quais podem ser encontrados em HIGHLIGHTS (2002) e em PLAN OF IMPLEMENTATION (2002) serão destacados a seguir. Num primeiro momento, considerou-se a água e o saneamento. Devendo diminuir pela metade a proporção de pessoas sem acesso a saneamento e a água potável até 2015. Analisemos o que isso representa para um país como o Brasil. De acordo com dados de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há no Brasil um total de 3.705.308 domicílios sem banheiro nem sanitário, a maioria localizada na região Nordeste (2.686.471 domicílios, correspondendo a 72,5% do total). Dentro dessa região, os piores índices pertencem à Bahia (762.450 domicílios, correspondendo a 28,4% do total regional) e ao Ceará (431.247 domicílios, correspondendo a 16,1% do total regional). O acordo firmado em Johannesburgo denota, para o Brasil, a instalação até 2015 de algum tipo de saneamento em 1.852.654 domicílios brasileiros (que equivale a 8,76% da rede geral), dos quais 1.343.236 na região Nordeste (381.225 na Bahia e 215.624 no Ceará). Essas são figuras ilustrativas, pois a análise implica no congelamento da realidade de 2000 até 2015. Naturalmente, se as proporções permanecerem as mesmas, o crescimento populacional e do número de domicílios resulta em uma meta ainda maior em termos absolutos, e nosso cálculo significará apenas o mínimo necessário de instalações. Com relação ao acesso à água potável, um cenário parecido ocorre. No Brasil, baseado em dados do IBGE de 2000, há 2.319.916 domicílios sem água canalizada (nem mesmo com acesso a poço ou nascente na propriedade – o IBGE classifica o grupo como “outra forma – não canalizada”). Desses, 77,2% pertence à região Nordeste (1.791.182 domicílios). Os compromissos de Johannesburgo implicariam a canalização de água em pelo menos 1.159.958 domicílios (equivalente a 3,33% da rede geral), dos quais 895.591 na região Nordeste. As mesmas qualificações do exemplo anterior aplicam-se a esse caso (DINIZ, 2002, p.33-34).

Num segundo momento foram consideradas obrigações não quantitativas para que se eleve o acesso a serviços de energia modernos, à eficiência energética e ao uso de energia renovável. Também se deve pretender diminuir os subsídios à energia. No contexto brasileiro, uma discussão que retorna sempre é o estímulo a fontes de energia renovável, das quais as mais mencionadas são as de etanol e de bio-diesel. O

retorno do etanol é dificultado pela eficiência dos atuais motores a gasolina e pela necessidade de subsídios com a finalidade de tornar o seu uso compensador. No terceiro momento, espera-se que até 2020 os produtos químicos sejam utilizados e produzidos de maneira a reduzir os danos à saúde e que haja também ajuda para diminuir a poluição do ar (englobando os gases do efeito estufa). Até 2010, esperou-se que os países em desenvolvimento tivessem acesso a tecnologias alternativas desenvolvidas no sentido de reduzir a emissão de produtos que interferissem na camada de ozônio. Contou-se com a diminuição da perda de biodiversidade até 2010, a reversão da tendência de degradação de recursos naturais, a restauração de pesqueiros até 2015 e o estabelecimento de áreas marinhas protegidas até 2012. Ficou também estipulado um empenho em se buscar maior acesso a mercados alternativos (por exemplo, por meio de blocos econômicos) com o alvo de o país se desenvolver, em se diminuir subsídios às exportações e, em se promover um conjunto de programas, no prazo de dez anos, para incentivar o consumo e a produção sustentáveis (DINIZ, 2002, p. 34).

Foi possível perceber no decorrer da exposição um fio condutor desde a primeira conferência em Estocolmo até a Rio+10, passando pela Rio 92. A Rio+10 destacou-se mais por citar os problemas da globalização e delinear um plano de implementação que, embora quase não traga metas quantitativas, inicia uma ação coletiva rumo à proteção ambiental conjugada ao desenvolvimento econômico e social (DINIZ, 2002, p.34).

Por fim, aconteceu em 2012, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, batizada de Rio+20. Um documento final de 53 páginas, acordado por 188 países, tem a intenção de firmar o destino para a cooperação internacional sobre desenvolvimento sustentável. Aliás, governos, empresários e outros parceiros da sociedade civil registraram mais de 700 obrigações com ações concretas que proporcionem resultados para responder a necessidades particulares, como energia sustentável e transporte. Os compromissos assumidos incluíram 50 bilhões de dólares que ajudarão um bilhão de pessoas a ter acesso à energia sustentável. Os Países participantes prometeram promover um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as gerações do presente e do futuro. Países também reafirmaram os princípios enunciados na Cúpula da Terra de 1992 e em outras conferências subsequentes sobre desenvolvimento sustentável (ONU, 2012, p.01).

Em nítida oposição com as Conferências de Estocolmo-72 e Rio-92, a Rio+20 não foi formada como uma Reunião de Cúpula, mas

apenas como uma "Conferência de revisão". Isto quer dizer que a presença de Chefes de Estado e de Governo não era requisito essencial, pois não se previa a adoção de decisões de Estado, o que explica o enorme esforço feito pela ONU e pela Presidente brasileira, Dilma Rousseff, para garantir a presença no Rio de Janeiro dos principais atores internacionais com capacidade de decisão. É triste lembrar que com menos de um mês da conferência, pouco mais da metade confirmou a sua presença, com as ausências mais destacadas da Chanceler alemã, Angela Merkel, do Parlamento Europeu, e do Presidente Barack Obama, além da drástica redução da delegação enviada pela Comissão Europeia.

A Rio+20 não esteve centrada, sequer foi desenhada, com o objetivo de atingir negociações sobre aspectos essenciais para o futuro ambiental do planeta, focando-se somente em discussões, quase acadêmicas, em torno de "economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza" e sobre "o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável". Com o mundo mergulhado na mais profunda crise econômica desde a Grande Depressão de 1929, foi realmente complicado convencer líderes mundiais a viajarem ao Rio em Junho para simplesmente analisar estes assuntos, mas sem ter que tomar decisões, de resto, não identificadas em momento algum para a sua ratificação e posta em prática, exceto na vaga declaração política "O Futuro que Queremos" (GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p.26).

O método de preparo para a Conferência chegou a ser exasperante para muitos representantes governamentais e não-governamentais que estavam nas reuniões prévias. Na Conferência Planet Under Pressure realizada em Londres em Março de 2012, até mesmo um funcionário do Governo brasileiro queixou-se que se esperava muito mais desses documentos e salientou que questões como "o clima e a biodiversidade foram deixados de fora da Conferência". Alguns líderes empresariais apontaram também para o fato de ainda não ter surgido um só líder mundial que apresentasse uma visão estratégica de futuro, um vazío que deixou efetivamente sem rumo o processo de negociação. O próprio governo brasileiro, de quem se esperava ação e liderança coerentes com a sua trajetória em assuntos ambientais desde a Conferência de Estocolmo, mostrou-se demasiado cauteloso, pouco criativo e até mesmo conservador. O papel privilegiado do Brasil como anfitrião da Conferência, esteve pautado com um perfil tão baixo que beirou à burocrática omissão. Por fim, conforme comunicado enviado ao Secretário-Geral, endossado por cerca de mil organizações (intitulado "Excluindo os nossos direitos, colocando sob colchetes o nosso futuro"),

grupos representativos da sociedade civil manifestaram preocupação de que a Rio+20 estivesse "fadada a adicionar quase nada aos esforços globais para garantir um desenvolvimento sustentável", advertindo que "muitos governos estão usando as negociações para minar os direitos humanos e a luta por mais equidade, bem como Princípios já acordados como 'Poluidor-Pagador', 'Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas' e o 'Princípio de Precaução', entre outros" (CÚPULA DOS POVOS, 2012 Apud GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p.27).

O "resultado" mais considerável da Rio+20, foi o chamado "Zero Draft" da declaração política "O Futuro que Queremos" teve tantas dificuldades que acabou com carência de conteúdo. A partir de um documento inicial de 300 páginas, reduzido a um terço de extensão ao iniciar a conferência, ainda estava repleto de colchetes (ou seja, itens ainda não aprovados) para ser concluído. Se considerarmos a proposta dos Estados Unidos, o documento não deveria ter mais do que cinco páginas, breve e em um tom genérico para poder ser admitido por todos os governos, não é de surpreender a frustração declarada pelo próprio Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon e pela União Europeia. Algumas ilustrações dos resultados concretos das negociações do "Rascunho Zero" foram necessárias para caracterizar a morte anunciada da conferência. Quando o texto destacava, por exemplo, ao "Direito de alimentação e nutrição adequadas", sobressaiu uma forte vontade de alguns governos de simplesmente excluí-lo. Igualmente se aplicou à menção ao "Direito de todos a terem acesso a alimentos seguros, suficientes e nutritivos". Conforme algumas grandes potências deveriam estar apenas no ambíguo objetivo de "aumento da produtividade agrícola" e na politicamente interessada atenção em "melhorar o acesso dos pequenos agricultores aos mercados globais". A inclusão explícita no texto para as necessidades especiais de mulheres e de povos indígenas foi sistematicamente rejeitada. Da mesma maneira, decisões arduamente conquistadas em conferências anteriores foi objeto de intenso ataque por parte das grandes potências, tais como o Direito à Água Segura e Limpa e ao Saneamento ou a regulação dos mercados financeiros e de commodities. Assuntos como estes ainda continuaram inaceitáveis para os donos do poder e fez-se uso da Rio+20 para dar um passo atrás e repelir acordos anteriores, com todas essas referências no "Rascunho Zero" suprimidas e substituídas por frases vazias de conteúdo prático como as "promover a eficiência" ou "aperfeiçoar o acesso" (GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p.27).

É notório que os governos presentes na Rio+20 deixaram o Rio de Janeiro sem comprometimento claros para efetivar o

desenvolvimento sustentável, sem decisões internacionais vinculantes, sem metas e, em definitiva, sem mecanismos para medir o avanço no sentido do "futuro que queremos". Um grupo de peritos independentes do Conselho de Direitos Humanos da ONU resumiu com rara felicidade em recente Carta Aberta aos delegados que negociam o futuro que queremos: "existe um risco real de que os compromissos assumidos no Rio permaneçam promessas vazias, sem um acompanhamento eficaz e sem mecanismos de prestação de contas" (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2012 Apud GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p.27-28).

Em suma, tendo em vista tão somente os preparativos e os resultados da Rio+20, qualquer observador é forçado a questionar se os governos estão hoje muito mais preocupados com a manutenção da saúde do sistema financeiro privado internacional, a preservação à qualquer custo de suas economias, e, logo, não estiveram e não estão prontos a negociar seus padrões de consumo para melhorar a qualidade de vida da grande maioria da população mundial em situação de pobreza, desemprego, com disparidades crescentes de riqueza, de bens e de acesso aos recursos naturais, e em situações de contínua discriminação e exclusão política. Vinte anos mais tarde, os líderes mundiais que estão no poder, especialmente nos países mais desenvolvidos e que mais se beneficiaram dos padrões insustentáveis de desenvolvimento, pareceram atuar sob a mesma lógica perversa, e parecem reproduzir a mesma visão de futuro, entrincheirados no passado de seus privilégios às custas do resto do planeta (GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p.28).

Embora a Conferência tenha sido mostrada na mídia como o grande evento da década no que se refere ao meio ambiente e a garantia de qualidade de vida para as gerações futuras, em especial a garantia de alimento, água e energia para todos os povos, constatou-se que os líderes mundiais não se voltaram para o caráter de urgência que o desenvolvimento sustentável requer, sem que resultados efetivos tenham sido firmados no documento final. Longe disso, apenas decisões vagas e o reforço de discursos pouco consistentes foram estabelecidos. Dessa maneira, o que se destaca é a reafirmação dos valores econômicos, com base no capitalismo neoliberal (principais responsáveis pelas crises econômicas, ambientais e sociais) como principal resultado da Rio+20, ressaltando o poder do setor privado e dos interesses dos países desenvolvidos na atual governança ambiental global. As consequências de manter o mesmo modelo econômico baseado nos mercados e nas grandes corporações e suas práticas, é que pouco ou nenhum avanço tenha sido alcançado na direção do desenvolvimento sustentável, com

consequências negativas para as gerações atuais e futuras (GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p.28).

1.2 ASPECTOS DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO (DA)

O DA não foge à regra de ser emanado de princípios. No artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) encontram-se expressos alguns dos princípios norteadores do DA, como o do desenvolvimento sustentável, da precaução, da prevenção e da participação. Vale destacar que os mesmos já estavam acordados na Declaração de Estocolmo em 1972, sendo ratificados na Declaração do Rio de Janeiro em 1992.

Sobre a utilidade dos princípios Canotilho (1998, p.43) destaca: 1) consistem em conferir a validade das leis, tornando ilegais ou inconstitucionais as disposições legislativas ou regulamentares ou mesmo os atos que os contrariem; 2) auxiliam a interpretação de outras normas jurídicas; e 3) permitem o preenchimento de lacunas.

Podemos identificar princípios de Política Nacional do Meio Ambiente e princípios relativos a uma Política Global do Meio Ambiente. Os princípios da Política Global do Meio Ambiente são princípios genéricos e diretores aplicáveis à proteção do meio ambiente, foram formulados inicialmente na Conferência de Estocolmo de 1972 e ampliados na Rio 92. Já os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente são a efetivação desses princípios globais, adaptados à realidade cultural e social de cada país.

Os princípios jurídicos ambientais podem ser implícitos ou explícitos. Explícitos são aqueles que estão expostos de forma clara nos textos legais, especificamente na CRBF/88. Implícitos são os princípios que advêm do sistema constitucional, mesmo que ainda não estão escritos. Vale destacar que tanto os princípios explícitos como os princípios implícitos são dotados de positividade, com isso devem ser levados em conta pelo aplicador da ordem jurídica, tanto no âmbito do Poder Judiciário, como também, no Executivo e Legislativo (ANTUNES, 2006, p.25).

A utilização dos princípios jurídicos é uma tarefa que está longe de ser simples, pois não há um consenso doutrinário acerca dos princípios reconhecidos no DA, e ainda, existem contrariedades sobre o significado concreto de cada um dos princípios. Na vida prática é de importante relevância a discussão sobre o tema, mas não podemos deixar de destacar que a própria definição, o objeto e a finalidade do Direito Ambiental não estão pacificados na doutrina jurídica, na

jurisprudência, e ainda, na opinião pública e na mídia que passam a ter um papel de verdadeiras fontes de Direito Ambiental (ANTUNES, 2006, p.24).

Este tópico visa conceituar os princípios ambientais norteadores do ordenamento jurídico. Não será possível, contudo, destacar todos os princípios que buscam a proteção do meio ambiente. Será feito um aprofundamento dos princípios ambientais diretamente ligados ao estudo de caso, este, analisado no terceiro e último capítulo desta pesquisa. Sendo eles: princípios da precaução e prevenção, princípios do poluidor pagador e da responsabilização, princípio da participação comunitária e por fim, o princípio do desenvolvimento sustentável.

1.2.1 Princípios da Precaução e Prevenção

O princípio da precaução apareceu pela primeira vez na legislação alemã, tendo sua aplicação aproximadamente há trinta anos. No Brasil, o princípio da precaução surge com a CRFB/88, no artigo 225 e em 1992, ratificado na Declaração do Rio de Janeiro (Rio 92). Se torna primordial no caso de danos ambientais graves, sobretudo quando irreversíveis. Salienta Leite (2003, p.50) “que a precaução surge quando houver alto risco da degradação ambiental”. Quando possa resultar em degradação irreversível, este princípio deve ser acionado; assim como nos casos em que os benefícios oriundos das atividades particulares são desproporcionais ao impacto negativo ao meio ambiente.

De acordo com Machado (2006, p.63):

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata a precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

A precaução requer uma atuação racional, para com os bens ambientais e com a mais cuidadosa apreensão dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo. Partindo do comportamento humano, os seres humanos agem com precaução no próprio dia-a-dia. Exemplos concretos quando colocam o cinto de segurança para evitar acidentes, quando verificam os espelhos retrovisores antes de começar a dirigir (LEITE, 2003, p.47).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992 votou por unanimidade a chamada “Declaração do Rio de Janeiro”, com 27 princípios. O princípio 15 explicita:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (MACHADO, 2006, p.63).

O autor Machado (2006, p.72) destaca características do princípio da precaução, de suma importância evidenciar algumas delas. A primeira característica versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Questionamentos como se há ou não certeza científica do risco ambiental; se existe ou não unanimidade nos posicionamentos dos especialistas. Devem ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Questionamentos se perigo ambiental chegou a uma posição certa ou não. A existência de certeza precisa ser demonstrada afastando, com isso, uma fase de avaliação posterior. Mesmo na certeza do dano ambiental ou quando houver dúvida se deve agir prevenindo. A grande inovação do princípio da precaução é que a dúvida científica não dispensa a prevenção.

Outra característica salientada pelo autor é sobre a tipologia do risco ou da ameaça:

O risco ou o perigo serão analisados conforme o setor que puder ser atingido pela atividade ou obra projetada [...] a Convenção da Diversidade Biológica não exige que a ameaça seja “séria ou irreversível”, mas que a ameaça seja “sensível”, quanto a possível redução ou perda da diversidade biológica. Ameaça sensível é aquela revestida de perceptibilidade ou aquela considerável ou apreciável. A Convenção-Quadro sobre a mudança clima refere-se à ameaça de danos “sérios e irreversíveis”. A seriedade do dano possível é medida pela sua importância ou gravidade. A irreversibilidade no dano potencial

pode ser entendida como a impossibilidade de volta ao estado ou condição anterior (constatado o dano, não se recupera o bem atingido) (MACHADO, 2006, p.72-73).

Da obrigatoriedade do controle do risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente são mais uma característica que Machado frisa. Ressalta que o Poder Público não pode recusar matéria como o risco de morte, qualidade de vida e o meio ambiente. A CRFB/88 ordena que o Poder Público não se omita em relação às técnicas e os métodos utilizados nas atividades humanas que derivem risco para a saúde humana e o meio ambiente (MACHADO, 2006, p.73).

O princípio da prevenção é muito parecido com o princípio da precaução, mas não se confundem. É aplicado a impactos ambientais já conhecidos e também dos quais se possam estabelecer um conjunto de nexos de causalidade suficientes para a identificação de futuros impactos prováveis (ANTUNES, 2006, p.39). A sua aplicação não significa em absoluto, a eliminação de danos. Os danos originados por um empreendimento específico é avaliado em conjunto com os benefícios que são gerados pelo empreendimento mencionado, e através de uma análise balanceada, surge à opção política consubstanciada no deferimento ou indeferimento do licenciamento ambiental (ANTUNES, 2006, p. 45).

Observa Machado (2006, p.83) que sem informação organizada e sem pesquisa não há prevenção, dividindo a aplicação do princípio da prevenção em cinco itens:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial e ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 5º) Estudo de Impacto Ambiental.

Machado assevera que para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, ações dos empreendedores e as atividades da Administração Pública, dos legisladores e do judiciário devem-se atualizar e fazer reavaliações, devido à prevenção não ser estática (MACHADO, 2006, p.83).

Conclui-se que o princípio da prevenção lida com riscos ou impactos já conhecidos pela ciência que abrangem sob um perigo concreto. O risco de dano é mais palpável do que o princípio da precaução.

1.2.2 Princípios do Poluidor Pagador (PPP) e da Responsabilização

O PPP se tornou um dos princípios jurídicos ambientais mais relevantes para a proteção ao meio ambiente. Encontra-se destacado nas importantes legislações nacionais e internacionais. Não mostra como indicativo “pagar para poder poluir”. Não se deve através dele trazer formas de amenizar a reparação do dano, como se o poluidor afirmasse que polui, mas paga.

É verificado que os agentes econômicos devem levar em conta o custo resultante dos danos ambientais. A intenção de imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada. Com isso, faz com que ele tenha a devida responsabilidade pelo dano ecológico abrangente dos resultados da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre a natureza num todo (MILARÉ, 2004, p.142). Não objetiva tolerar a poluição mediante um preço, tão pouco compensar os danos causados, de fato atenta evitar o dano ao meio ambiente. Foi incorporado pela Declaração do Rio, como de número 16:

As autoridades nacionais devem procurar garantir a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos da descontaminação e com a observância dos interesses públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais.

Antunes (2000, p.32) comenta que o princípio analisado parte da constatação de que os recursos ambientais são raros e que a sua utilização na produção e no consumo traz a sua diminuição e degradação, se o custo dessa diminuição dos recursos naturais for desconsiderado no sistema de preços o mercado não terá como refletir a sua escassez. São necessárias políticas públicas capazes de acabar com a falha de mercado, de forma que os preços dos produtos reflitam os custos ambientais.

A grande diferença entre o PPP da responsabilidade tradicional é que ele afasta o ônus do custo econômico das costas da coletividade e direciona diretamente ao utilizador dos recursos ambientais. Por isso, ele não está fundado no princípio da responsabilidade, mas sim na solidariedade social e na prevenção obstante a imposição da carga pelos custos ambientais nos produtores e consumidores (ANTUNES, 2000, p.33).

Após verificar o decorrido princípio, constata-se que o mesmo inibi ou tem a intenção de inibir a prática da degradação ao meio ambiente, contudo o valor pago pelo poluidor, embora seja alto para a população de um modo geral, para o empresário normalmente é uma quantia insignificante ou menor que de seu patrimônio. Além de não fazer com que a natureza volte a sua forma original. Dessa forma, vê-se que a conservação da natureza tem um valor imensurável.

Todos devem ser responsáveis por seus atos, de maneira que paguem por eles. O princípio da responsabilização busca trazer a responsabilidade que se deve ter perante os recursos naturais, utilizando-os de forma consciente. Não há Estado Democrático de Direito se não é tida a possibilidade de aplicar toda forma de punição àquele que ameace ou venha a lesar o meio ambiente, assim o Estado deve, com tal falta de responsabilização, articular um sistema que traga segurança à coletividade. Dessa forma, a sociedade atual exige que o poluidor pague pelos seus atos (LEITE, 2003, p.55).

Antunes (2000, p.32) explicita sobre o princípio da responsabilização:

A responsabilização por danos ao meio ambiente deve ser implementada levando-se em conta os fatores de singularidade dos bens ambientais atingidos; da impossibilidade de ética de se quantificar o preço da vida e, sobretudo, que a responsabilidade ambiental deve ter um sentido pedagógico tanto para o poluidor como para a própria sociedade, de forma que todos possam aprender a respeitar o meio ambiente.

Chega-se à conclusão que o princípio da responsabilização faz com que o poluidor seja responsabilizado pelas suas ações ou mesmo omissões, que, de certa forma, venham causar prejuízo ao meio ambiente.

1.2.3 Princípio da Participação Comunitária

A participação popular encontra abrigo na CRFB/88 quando estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes..." (art. 1º). E de forma específica quanto ao meio ambiente, dispõe que é dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art.225). Vale destacar que no âmbito internacional destacam-se duas convenções que expressamente ressaltam a necessidade da participação:

1) Declaração do Rio de 1992, conhecida como Eco/92, artigo 10, in verbis: "O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluídas a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar do processo de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento dos danos e os recursos pertinentes";

2) Convenção de Aarhus, realizada durante a Comissão Econômica para Europa, da Organização das Nações Unidas, em 21 de abril de 1998, na Dinamarca, na qual se discutiu e aprovou a Convenção sobre o "Acesso à informação, à Participação Pública em Processos Decisórios, e à Justiça em Matéria Ambiental", assim dispôs em seu artigo primeiro: para contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações e viver num ambiente adequado para o seu bem-estar, deverá ser garantido o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria de meio ambiente (REVEILLEAU, 2009, p.01).

Verifica-se a importância da participação da sociedade na defesa do meio ambiente, porém, para a efetivação do processo participativo é

indispensável que esteja baseado em informações claras, objetivas, honestas e sinceras. A partir dessas prerrogativas o cidadão tornar-se-á apto a tomar decisões coerentes e sensatas, seja no plano político, econômico ou ambiental. Nesse sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 9.638/81) e o art. 225, parágrafo 1º, VI, dispõe sobre o acesso à informação, incluindo tanto o direito à informação como o direito a ser informado. De igual modo, podemos atribuir como essencial à participação da sociedade, o acesso à educação, base para formação e conscientização de um povo quanto aos seus direitos e suas responsabilidades. No âmbito da proteção ao meio ambiente foi instituída a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº. 9.795 em 27 de abril de 1999), que determina o que é educação ambiental, cria critérios e normas para a educação ambiental, e como será implementada no ensino formal, em currículos das instituições de ensino público e privado, englobando da educação básica à superior (REVEILLEAU, 2009, p.01).

É de suma importância salientar que o princípio da participação ambiental diz respeito também ao direito da sociedade participar do processo de adoção das decisões. Este processo visto de forma ampla poderá acontecer nos planos legislativos, administrativo e judicial. No plano legislativo o princípio da participação ambiental direta ocorre por conta de plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, instrumentos que estão dispostos na CRFB/88, no art. 14, incisos I, II, III. O plebiscito é uma consulta ao povo para deliberarem sobre matéria de interesse geral, seja de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. O meio ambiente sendo de interesse geral, faz parte dentre as questões que podem ser objeto de plebiscito tanto de ordem nacional, regional ou local. O referendo, no que lhe diz respeito, é uma consulta à opinião pública sobre um projeto de lei que já foi aprovado, perguntando-se ao povo se ele sustenta a decisão de fazer a lei ou não. E a iniciativa popular, no qual quem faz o projeto de lei é o próprio povo, de âmbito federal, consiste na apresentação de um projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por no mínimo 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuídos por pelos menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, nos moldes do artigo 61 parágrafo 2º da CRFB/88 (REVEILLEAU, 2009, p.01).

Diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade, a participação popular visa à conservação do meio ambiente, tendência essa que teve início na segunda metade do século XX. O voto popular secreto passou a não agradar totalmente o eleitor. A inexistência de um

conjunto de obrigações dos eleitos, fixadas anteriormente, tem induzindo os cidadãos a buscar uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em questão que trata do meio ambiente (MACHADO, 2006, p.88).

Milaré (2004, p.141) expõe que:

De fato, é fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação da política ambiental, dado que o sucesso desta supõe que todas as categorias da população e todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para a proteção e a melhoria do ambiente [...].

É importante frisar que a participação da sociedade civil nos debates públicos que envolvem a preservação ambiental é essencial não somente para a reavaliação de diretrizes referente ao tema através de plebiscitos, mas também na fomentação da cidadania, pois o princípio da participação se torna primordial nas decisões de qualquer política pública.

No plano administrativo, temos como exemplo de participação efetiva da sociedade, as audiências públicas, um processo aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse. No que tange ao meio ambiente, as audiências públicas foram tratadas pela primeira vez na Resolução 001 expedida pela CONAMA em 23/01/86. Hoje, além das resoluções, temos as leis, como é o caso do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001. Ainda que, a Administração Pública julgue que as audiências públicas constituem mera formalidade de uma etapa de um procedimento, dispendiosa e sem resultados práticos, não retira delas o caráter de instrumento de efetividade, pois o povo só poderá aprender a participar participando. Possivelmente, falte por parte de alguns administradores vontade de que esse instrumento efetivamente funcione, pois a partir do momento que isso acontecer, isto é, o povo se manifestar e impor sua vontade, certamente nada mais passará despercebido por parte dos administradores inescrupulosos (REVEILLEAU, 2009, p.01).

No plano jurídico a participação ocorre através de ações judiciais propostas por grupos sociais ou pelo próprio cidadão em defesa do meio ambiente, como por exemplo: Ações Direitas de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ações populares, mandados de segurança coletivo, mandados de injunção e ações civis públicas. Dessa forma, observa-se que, quando determinada ONG (Organização Não

Governamental) ingressa como autora em uma Ação Civil Pública, esta sustenta caber à pessoa jurídica de direito público o dever de tutelar o meio ambiente. O ente público, ao responder a demanda, propõe reconvenção (instituto de direito processual, pelo qual o réu formula uma pretensão contra o autor da ação), alegando que o dever de proteger não é devido somente a ele, mas também à ONG, na medida em que esta recebe dotação orçamentária e há a previsão na CRFB/88 no seu artigo 225, caput, deixando claro de que todos, tanto pessoa física como pessoa jurídica obrigam-se a protegê-lo.

Em suma, o princípio da participação constitui um dos sustentáculos para a sustentabilidade ambiental. Enquanto a sociedade não estiver totalmente envolvida, o avanço na área ambiental será muito lento e, por sua vez, a devastação ao meio ambiente se perdurará. A comunidade tem o dever de participar das assembleias comunitárias e audiências públicas sobre meio ambiente, com o objetivo de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

1.2.3.1 Democracia Participativa

A democracia é conceituada como aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo. Parte da ideia de democracia consagrada por Lincoln, como sendo um “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Existem muitas acepções para o termo “povo”, Bonavides ressalta a teoria de Friedrich Müller de povo como conceito de combate, a qual parte de toda uma evolução conceitual em volta de um povo ativo, instância global de atribuição de legitimidade e destinatário da prestação civilizatória do Estado. Assim, a ideia de povo adotada por Bonavides longe está de ser aquela de caráter demagógica, muitas vezes colocada, na qual o povo não passa de um ícone, um mito, um simples recurso de retórica utilizado para legitimar o exercício arbitrário do poder. Portanto a ideia de democracia adotada pelo autor está umbilicalmente ligada à ideia soberania popular (BONAVIDES, 1996, p.17-18).

Sustenta Bonavides que a democracia, nos países subdesenvolvidos, necessita de duas condições básicas: primeiro uma fé pertinaz nos seus valores e, segundo, um contínuo exercício, coisas que têm faltado sempre aos homens públicos e lideranças políticas, constituindo assim o círculo vicioso da aparente inviabilidade do regime

democrático, oscilante entre os intervalos da liberdade e as irrupções do autoritarismo. Deve-se analisar que, há tempos, o autor vem identificando a crise da atual democracia representativa brasileira. Tal sistema, a seu ver, tem gerado uma quebra entre Estado e sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados. Essa quebra se opera na medida em que os processos eleitorais se têm mostrado viciados - sendo caracterizados pela propaganda enganosa em veículos de comunicação - e em que as Casas representativas do povo vêm adotando medidas em nítido confronto com os desígnios populares e com os próprios princípios da Constituição (CARNEIRO, 2007, p.27).

Defronte este quadro, Bonavides (1997) oferece a implementação de uma verdadeira democracia participativa, cuja estrutura organizacional se assenta, dentre outros, no princípio da soberania popular. Como bem sintetiza esse doutrinador, “não há democracia sem participação”. Tal democracia participativa se concretiza por meio de instrumentos de exercício direto da vontade geral e democrática, vindo a restaurar a legitimidade do sistema. Portanto, na democracia participativa, o povo assume um papel de controle final de todo o processo político, possuindo a iniciativa e a sanção de cada lei e ato normativo de superior interesse público, pelo que se mostra clara a identificação entre a democracia participativa e a democracia direta. É o povo, assim, “instância suprema do processo político”. Diante dessa realidade, o sistema representativo tem a finalidade meramente auxiliar, instrumental e subsidiária, sujeitando-se à soberana decisão popular. Assim, continuam a existir, as instâncias representativas, com o propósito de que a máquina do poder e do governo não fique parada, mas tais instâncias têm caráter tão-somente de segundo ou terceiro graus, vez que a instância de primeiro grau é o povo.

Dessa maneira:

[...] a democracia direta não quer dizer o povo todos os dias, todas as horas, todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercitar toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada. (BONAVIDES, 2002, p.29).

É de suma relevância frisar que o conceito de democracia direta não se confunde com os meios pelos quais esta é empregada (não basta, pois, a simples realização da consulta popular), tendo, isto sim, por pressuposto a pureza com que o povo possa exprimir sua vontade:

O que determina a democracia direta, com a verticalidade de sua penetração e a horizontalidade de sua expansão em todos os domínios e esferas da Sociedade, é fazer valer assim, sem contraste, uma cidadania hegemônica, virtualmente senhora de seus destinos e governativamente capacitada a chefiar o Estado [...] (BONAVIDES, 2002, p.29).

Aos que não acreditam na possibilidade de implantação de instrumentos de democracia direta, responde Bonavides:

Na idade da tecnologia de computadores, em plena era da informática, da instantaneidade dos meios visuais e auditivos de comunicação, não é fantasia nem sonho de utopia antever o grande momento de libertação imanente com a instauração de um sistema de democracia direta. Ele consagrará a plenitude da legitimidade na expressão de nossa vontade política. Chega-se à democracia direta pelos instrumentos normais de capacitação política do povo para efeito de sua intervenção imediata e eficaz, em termos de um razoável decisionismo de soberania. Com efeito, são artefatos institucionais para tornar instrumentalmente eficaz a vontade soberana do povo as seguintes técnicas de consulta, a expressão da nova democracia: o plebiscito, o referendun, a iniciativa, o veto, o direito de revogação (recall), tanto a revogação do mandato individual do agente político como a revogação do mandato coletivo (o Abberufungsrecht do direito constitucional suíço) de uma assembleia, o que permitirá se destitua todo o parlamento ou assembleia infiel à outorga da confiança popular (BONAVIDES, 2002, p.23).

Conclui-se que para Bonavides, não basta à mera adoção de um sistema democrático, devendo-se também dinamizar a democracia por meio dos mecanismos de participação popular. Conforme declara, a participação é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que

conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos.

1.2.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável busca garantir à preservação do meio ambiente para às presentes e futuras gerações. Este princípio foi expressamente incluído pelo legislador no artigo 170, e em muitos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei nº 6.803/80 fez a primeira referência ao desenvolvimento sustentável. No artigo 1º explicita a necessidade de compatibilização das atividades industriais com o meio ambiente. O conceito foi acolhido pela Lei nº 6.938/81 ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, com a previsão da avaliação de impactos ambientais, que será estudada no segundo capítulo desta dissertação. Em seu art. 2º: “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Dando continuidade no seu art. 4º: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, de acordo com seu inciso 1º (NASCIMENTO, 2009, p.01).

Os recursos ambientais não são inesgotáveis, acompanhado a condição de que não devem ser utilizados sem considerar este fato. Nesse contexto a harmonia entre economia e meio ambiente deve ser considerada. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável projetada, para que os recursos existentes de hoje não se esgotem. Destaca Milaré (2004, p.150) que no desenvolvimento sustentável direito e dever estão de certa forma entrelaçados, são termos recíprocos, mais do que relativos, um condiciona o outro. Resultando a força que este tem para servir como referência basilar do Direito Ambiental.

“Desenvolvimento sustentável”, segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa: “processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações.” A definição de desenvolvimento sustentável foi um progresso paulatino e evolutivo do conceito de ecodesenvolvimento que, por ser um termo mais difícil para debates em conferências foi substituído em 1987, na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. No relatório, o presidente da comissão

Gro Harlem Brundtland, utilizou e definiu desenvolvimento sustentável, como sendo "aquele desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Ficando conhecido como Relatório Brundtland, foi finalmente incorporado como princípio na Rio 92. Vale ressaltar que, por haver muitas semelhanças, os termos podem ser usados como sendo sinônimos, como também se percebe, de acordo com as mudanças políticas, econômicas e sociais e a relação homem/meio ambiente no tempo, implica na concepção do seu significado, questiona o seu conceito, uma vez dada a complexidade e dificuldade de gerar a sustentabilidade de um sistema, o que interfere na definição do termo (NASCIMENTO, 2009, p.01).

O desenvolvimento sustentável coloca em contradição os interesses de preservação ambiental e os interesses econômicos do modo-de-produção atual. Para Montibeller (2008), o desenvolvimento sustentável é um conceito amplo e permite apropriações diferenciadas e ideologizadas por segmentos sociais de interesses difusos. Desta forma, o discurso ideológico do capital torna-se senso comum mascarando os perversos impactos socioambientais promovidos pelo atual modelo de produção capitalista.

Como visto anteriormente, o conceito de desenvolvimento sustentável sofreu uma série de transformações em sua interpretação nos últimos anos, evoluído do termo ecodesenvolvimento, e mais recentemente, seguindo uma tendência de evolução para o termo desenvolvimento viável. O termo ecodesenvolvimento surge em 1972 na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente em Estocolmo. De acordo com Sachs o termo ecodesenvolvimento é endógeno, ou seja, ele é baseado nas potencialidades locais, sem criar dependência externa, buscando harmonização dos objetivos sociais e econômicos de desenvolvimento, gerindo de forma prudente e ecológica o meio ambiente e seus recursos naturais (SACHS, 1993, p.7).

Já o termo desenvolvimento sustentável surge em 1987 no Relatório Brundtland na Noruega. Alexandre (2003) verifica que, é um termo empregado para designar um estilo de desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem as suas.

Em 1997, o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisas em Agronomia para o Desenvolvimento/Unidade de Pesquisa de Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Meio Ambiente cria o conceito desenvolvimento viável. No mesmo ano, em Kyoto, a ONU defende o crédito de carbono para os países subdesenvolvidos e a redução em 5,3

% nas emissões gás carbônico até 2012 para os países mais industrializados. Alexandre (2003) destaca que, o desenvolvimento viável é um desenvolvimento alternativo onde a presença da incerteza e da irreversibilidade na dinâmica dos sistemas emerge como um fator decisivo para se pensar estratégias de longo prazo.

O desenvolvimento sustentável é assegurado no tripé social, ambiental e econômico. A sua intenção é a redução das desigualdades sociais, evitar a degradação ambiental e promover o crescimento econômico, sem a exploração descontrolada dos recursos naturais. As ameaças ao equilíbrio ecológico são muitas: a erosão do solo, o desmatamento, o efeito-estufa, o buraco na camada de ozônio, densidade demografia, a cadeia alimentar “destorcida”, os recursos hídricos poluídos, a energia, aspectos ligados aos processos de urbanização, a extinção de espécies animais, etc. (NASCIMENTO, 2009, p.01).

O desenvolvimento sustentável tem o propósito de tentar harmonizar a preservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento econômico. Para isso, procura resoluções para que, sem gerar a exaustão desnecessária dos recursos naturais, exista a capacidade de assegurar condições dignas e humanas de vida, capacitando uma melhor distribuição de renda. O princípio do direito ambiental ligado ao direito econômico é elemento de fundamental valor para a utilização lógica dos recursos naturais e permitir uma apropriação racional dos recursos biológicos. A legislação ambiental funciona como instrumento de intervenção na ordem financeira e econômica, alcança como substância a conservação dos alicerces da produção e reprodução do homem e suas atividades, compatibilizando o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente, numa relação harmônicas entre os homens e os recursos naturais para que as futuras gerações tenham também oportunidade de ter os recursos que temos hoje, em seu equilíbrio dinâmico (NASCIMENTO, 2009, p.01).

Este princípio estimulou os legisladores constituintes de 1988 a adotar na nossa lei maior, em seu art. 170, inciso VI e 225, caput, inseridos nos capítulos Da Ordem Econômica e Financeira e Do Meio Ambiente, respectivamente. Tais artigos têm como função propagar o país econômica e socialmente desde que, ressalvada a preservação e defesa do meio ambiente para a presente e futuras gerações. A finalidade é achar o ponto de equilíbrio entre a utilização racional do meio ambiente e a atividade econômica. Deste modo, a constituição sustenta que o ambiente é de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, tornando além de princípio um direito fundamental, de obrigação do Estado a sua proteção, proporcionando ação e diretrizes a serem

seguidas. Assim, o meio ambiente é um bem indisponível, devendo o interesse público preservar e conservá-lo de modo ecologicamente equilibrado, proporcionando uma sadia qualidade de vida (NASCIMENTO, 2009, p.01).

Vale ressaltar o artigo Art. 170 inciso VI da CRFB/88:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (BRASIL, 1988, p.130).

A Política de desenvolvimento sustentável choca-se com os interesses do capitalismo desenfreado que vivemos, visto que, aquele tem metodologia que prega o consumo consciente, reutilização de matéria primas e produtos, propondo garantir a nossa geração e as futuras um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma sadia qualidade de vida. O capitalismo prega o consumismo desenfreado, sem pensar no futuro. Apesar do princípio do desenvolvimento sustentável ser normatizado, ele muitas vezes não é respeitado nem utilizado como um instrumento de controle. Sendo assim desrespeitado, o desenvolvimento é feito de forma aleatória, sem a devida precaução.

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. Deve-se também considerar os limites da natureza. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental. Muitas vezes, para se conservar a vida humana será necessário conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece contrário ao senso comum chegar-se a essa solução do impedimento do acesso humano, que, no final, deve ser decidida pelo próprio homem (MACHADO, 2006, p.56).

Necessita-se de uma preservação eficaz dos recursos naturais e, para isso, torna-se importante a busca de novos modelos de desenvolvimento sustentável, novo comportamento de consumo, mudança de visão dos recursos naturais, dentre muitas outras de essencial importância para uma vida equilibrada, posturas estas que vão de choque com a cultura que vigora na nossa sociedade. É essencial educação, sensibilização e mobilização das pessoas para um consumo

consciente, já que a discussão vai muito mais longe. O poder público deve criar mecanismos através de leis mais eficazes para defesa do meio ambiente. Meio ambiente e desenvolvimento devem ser refletidos de maneira sustentável para que as pessoas tenham condições de viver de forma digna com a melhoria da qualidade de vida por meio do desenvolvimento econômico e a conservação dos recursos ambientais, visto que nossa Constituição nos garante o direito a um meio ambiente equilibrado e uma vida saudável, entre outros também de fundamental importância (NASCIMENTO, 2009, p.01).

Verifica-se a relevância crescente que o conceito de desenvolvimento sustentável desempenha no sistema jurídico, podendo ser aplicado nas diferentes áreas do ordenamento. Auxilia o legislador na elaboração de normas, na interpretação e também em sua aplicação nas diferentes esferas jurídicas. Orienta leis como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei da Ação Civil Pública, o Estatuto da Cidade, entre outras. Vale salientar, independente da classificação feita por um autor ou outro a finalidade da legislação é fazer prevalecer primordialmente a manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado.

1.2.4.1 Desenvolvimento Urbano Sustentável

Embora o conceito de desenvolvimento sustentável esteja amplamente difundido existem algumas incertezas que o cercam. Alguns conflitos teóricos dificultam a aplicação das políticas de desenvolvimento urbano sustentável. A primeira grande dificuldade para a evolução do conceito de desenvolvimento urbano sustentável ou de cidades sustentáveis é a falta de diálogo entre a análise urbana e a análise ambiental, provavelmente por se originarem em áreas distintas do conhecimento. Outra dificuldade é o distanciamento entre análise social e a prática do planejamento urbano. O distanciamento entre os estudos urbanos e os estudos ambientais está presente sob as mais diversas formas: na mídia e na academia em relação ao debate entre sociedade e natureza, nas políticas públicas, nas práticas urbanas e nos movimentos sociais. É difícil aceitar essa situação, não tanto pelas alegações utilizadas sobre a inevitabilidade do avanço do processo de urbanização, mas, acima de tudo, por achar que o espaço urbano constitui a materialização espacial das relações sociais, além de elemento transformador dessas mesmas relações (COSTA, 1999, p.55-56).

Na intenção de produzir dimensões físicas do espaço urbano considerando fatores relacionados à ambiência, de possibilidades de convivência e de conflito, claramente hoje ligadas às práticas da vida urbana, à busca de melhores condições de vida, através da prática da cidadania e na busca da qualidade da vida urbana, tenta-se aplicar adequadamente a expressão *meio ambiente urbano*. Trata-se da procura da justiça socioambiental em si, bem como da criação das condições ambientais que deem suporte e expressem tal justiça. Como num “universo paralelo”, o discurso ambiental invade o planejamento e a intervenção sobre o ambiente construído como se de certa forma estivessem alheios à oposição conceitual mencionada. Tal versão da união perfeita parece insuficiente, em parte pela incerteza que há sobre os discursos de planejamento como o caminho justo na direção da justiça social e ambiental nas cidades. No entanto, trata-se de uma primordial síntese do ponto de vista conceitual, em que pesem as dúvidas quanto método e forma de realização de propostas (COSTA, 1999, p.56).

Deve-se considerar que ambas as noções (urbano e ambiental) não são estáticas e prefixadas, mas se modificam com o tempo. Assim, caracterizar sua transformação, no mundo capitalista, com as grandes diferenças em termos de primeiro e terceiro mundo, torna-se tarefa indispensável. Porém algumas rápidas incursões na literatura sobre essas mudanças ajudam a entender e definir o que hoje constituem questões urbanas e questões ambientais, ambas primordiais para a mudança social. Nos últimos anos houve uma mudança de enfoque no que se refere à análise dos processos que acontecem nas áreas urbanas. Por um lado, o urbano deixou de ser objeto de interesse da chamada teoria social crítica contemporânea. Os assuntos ligados à raça, gênero e diversidade étnica/cultural passaram a assumir assunto primordial nas análises. Com isso, a dimensão ambiental da análise urbana fica mais limitada aos aspectos técnicos, como por exemplo, nas suas vertentes legais, sanitárias, ou mesmo, as práticas políticas e as análises de movimentos sociais em torno de conflitos ambientais nas áreas urbanas ou sobre assuntos ambientais urbanos, como lixo, água, poluição e outros. Ainda assim, a área dos estudos ambientais vem crescendo suas bases teóricas e multiplica-se a quantidade de estudos e áreas do conhecimento envolvidas. Na maioria desses trabalhos, a dimensão urbana das análises permanece subestimada ou inexistente ou ainda numa perspectiva mais radical, até mesmo negada como não ambiental (COSTA, 1999, p.57).

No aspecto urbano a tomada de consciência das questões urbanas e a necessidade de suceder sobre elas surgem juntamente com a consolidação do capitalismo ocidental, em sua versão de concentração urbano-industrial iniciada na Europa e expandida para outras partes do mundo. Com isso, há um laço evidente entre a generalização do processo de urbanização e a consolidação de um determinado projeto de modernidade. Desta forma, modelos urbanísticos, como o próprio planejamento urbano, são vistos como formas de manutenção e/ou de organização, em nível de espaço, dessa mesma modernidade. As avaliações que são feitas de tais modelos variarão de libertários a repressivos, em razão da avaliação feita do projeto de modernidade. Já a questão ambiental surge em função de um imenso conjunto de reações com caráter massificante, predatório e opressor entre outros adjetivos negativos, do desenvolvimento do modo de produção capitalista e estatística. Ao nascer de um questionamento geral ao projeto, a análise ambiental em suas diversas faces questiona também o modelo de organização territorial associado àquele projeto, evidente nas distintas formas assumidas pela urbanização contemporânea (COSTA, 1999, p.58).

De forma mais ampla, o ponto de vista da análise social, a preocupação com o meio ambiente e conseqüentemente, os estudos ambientais em conjunto com as ciências sociais, aparecem num momento em que a abordagem pós-estruturalista se dissemina como a vanguarda da análise social crítica. Por um lado, o caminho da ecologia política é construído com grande contribuição da antropologia, baseado em diversos estudos de caso de etnografias que, apesar de enriquecedoras em suas inúmeras formas de apreensão da realidade não têm maiores preocupações com uma estrutura teórica rigidamente demarcada. Grande parte desses estudos ambientais tem como objeto pequenas comunidades de origem rural, com fortes tradições culturais e étnicas, via de regra intocados. Em contraponto, da mesma forma, multiplicam-se as análises urbanas que, dentro da tradição pós-estruturalista, vão também privilegiar a fragmentação, o local, o estudo de caso, com todas as implicações, em termos de perdas e ganhos, inerentes à adoção de tal perspectiva de análise. Fica evidente, em ambos os casos, que uma versão urbana contemporânea da ecologia política ainda está para ser problematizada e construída (COSTA, 1999, p.58).

Henri Acselrad analisa de forma aprofundada a introdução do princípio da sustentabilidade nas políticas ambientais e sua relação com o planejamento urbano. Desde 1987 com o advento do Relatório

Brundtland lançaram-se no debate público internacional inúmeros modelos discursivos associados à ideia de sustentabilidade. Entre eles, vale destacar a matriz da eficiência, que pretende reduzir o desperdício da base produtiva; da escala, que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico; da equidade, que articula analiticamente a igualdade na distribuição dos recursos naturais; da autosuficiência, que prega a capacidade de auto-regulação comunitária; da *ética*, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores do Bem e de Mal, evidenciando que o Bem está associado à continuidade da vida no planeta (ACSELRAD, 1999, p.79).

A noção de sustentabilidade vem ocupando espaço crescente nos debates sobre desenvolvimento. Os desenvolvimentistas acreditam que com certos ajustes no planejamento é possível aplicar ao desenvolvimento um caráter sustentável, prevalecendo que a sustentabilidade é um princípio em evolução. A Agenda 21, resultado da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio 92), trouxe à tona pela primeira vez o debate sobre a sustentabilidade nas políticas urbanas. De um lado, no interior do discurso desenvolvimentista – produzido por agências multilaterais, consultores técnicos e ideólogos de desenvolvimento –, verificou-se um investimento na correção de rumos, no esverdeamento dos projetos, na readequação dos processos decisórios. Acreditam estes atores que com ajustes, a proposta do desenvolvimento poderia ser resgatada. Por outro lado, no campo das ONG'S (Organizações Não Governamentais), em meio à crítica dos limites do conteúdo que governos e instituições oficiais vêm atribuindo ao desenvolvimento, alguns veem na sustentabilidade uma nova crença destinada a substituir a ideia de progresso, constituir “um novo princípio organizador de um desenvolvimento centrado no povo”, e ser capaz de tornar-se a visão mobilizadora da sociedade civil e o princípio guia da transformação das instituições da sociedade dominante (ACSELRAD, 1999, p.79-80).

A sustentabilidade é “um princípio em evolução”, “um conceito infinito”, “que poucos sabem o que é” e “que requer muita pesquisa adicional”. Como definir algo que não existe? E que, ao existir será uma construção social? E ainda poderá absorver diferentes conteúdos e práticas a reivindicar seu nome. Isto nos esclarece por que diferentes representações e valores vêm sendo aliados à noção de sustentabilidade. São discursos em disputa pela expressão mais legítima, pois a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e ideias (ACSELRAD, 1999, p.80).

A imprecisão do conceito de sustentabilidade sugere que não há hegemonia estabelecida entre os inúmeros discursos. Os ecólogos estão enraizados pelos valores do produtivismo fordista e do progresso material. A corrente sociopolítica tem se restringindo ao esforço de ONGS, mais especificamente na atribuição de precedência ao discurso da equidade, com ênfase ao âmbito das relações internacionais. O discurso econômico foi o que melhor se apropriou da noção de sustentabilidade. Mas, ao contrário dos conceitos analíticos voltados para a explicação do real, a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração nos remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais. Por um lado, se a sustentabilidade é vista como algo bom, desejável, consensual, a definição que prevalecer vai construir autoridade para que se discriminem, em seu nome, as boas práticas das ruins. Abre-se, portanto, uma luta simbólica pelo reconhecimento da autoridade para falar em sustentabilidade. E para isso faz-se necessário constituir uma audiência apropriada, um campo de interlocução eficiente onde se possa encontrar aprovação. Poder-se-á falar, assim, em nome dos que querem a sobrevivência do planeta, das comunidades sustentáveis, da diversidade cultural, etc. Em síntese, a luta em torno a tal representação exprime a disputa entre diferentes práticas e formas sociais que se pretendem compatíveis ou portadoras da sustentabilidade (ACSELRAD, 1999, p.80).

Para se afirmar que uma prática social é sustentável, será necessário recorrer a uma comparação de atributos entre dois momentos situados no tempo: entre passado e presente, entre presente e futuro. Como a comparação passado-presente, no atual modelo de desenvolvimento, é expressiva do que se pretende insustentável, parte-se para a comparação presente-futuro. Serão consideradas sustentáveis as práticas que se pretendam compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável (ACSELRAD, 1999, p.81).

O estudo de Acselrad faz um mapeamento das essenciais matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, procurando assinalar as inflexões que os atores sociais apontam para as práticas sociais de criação do espaço das cidades, pois o futuro das cidades dependerá em suma das definições constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano. A noção de sustentabilidade no debate sobre desenvolvimento das cidades tem início nas rearticulações políticas pelas quais os atores envolvidos na produção do espaço urbano procuram dar legitimidade a suas perspectivas,

destacando a compatibilidade delas com os propósitos de dar durabilidade ao desenvolvimento, de acordo com os princípios da Agenda 21. Conjuntamente constatamos uma “ambientalização” do debate sobre políticas urbanas, verificamos, também, um movimento em sentido contrário, com a inserção crescente do discurso ambiental no tratamento das questões urbanas, seja por iniciativa de atores sociais da cidade que incorporam a temática do meio ambiente, seja pela própria trajetória de urbanização crescente da carteira ambiental dos projetos do Banco Mundial (ACSELRAD, 1999, p.81).

A associação da noção de sustentabilidade ao debate sobre desenvolvimento das cidades tem origem nas rearticulações políticas pelas quais os atores envolvidos na produção do espaço urbano procuram dar legitimidade a suas perspectivas, deixando evidente a compatibilidade delas com os propósitos de dar durabilidade ao desenvolvimento, baseado com os princípios da Agenda 21. Ao mesmo tempo em que identificamos uma ambientalização do debate sobre políticas urbanas, observamos um movimento em sentido contrário, com a entrada crescente do discurso ambiental no tratamento das questões ambientais, seja por iniciativa de atores sociais da cidade que incorporam a temática ambiental, sob o argumento da substancial concentração populacional nas metrópoles, seja pela própria trajetória de urbanização crescente da carteira ambiental dos projetos do banco mundial (ACSELRAD, 1999, p.81).

É de suma importância relacionar também o recurso à noção de sustentabilidade urbana a métodos de efetivação da figura cidade-empresa que projetam na “cidade sustentável” alguns dos supostos atributos de atratividade de investimentos, no contexto da competição global. No debate contemporâneo, encontraremos diversas articulações lógicas entre a reprodução das estruturas urbanas e sua base especificamente material. Destaca-se três representações distintas da cidade, às quais corresponderão também diferentes sentidos do que se pretende legitimamente capaz de dar durabilidade à integridade do urbano: a representação tecno-material das cidades, a cidade como espaço da qualidade de vida e, a cidade como espaço de legitimação das políticas urbanas (ACSELRAD, 1999, p.82).

A representação tecno-material das cidades associa a transição para a sustentabilidade urbana à reprodução adaptativa das estruturas urbanas com foco no ajustamento das bases técnicas das cidades, baseada em modelos de “racionalidade ecoenergética” ou de “metabolismo urbano”. Nos dois casos, a cidade será vista em sua continuidade material de estoques e fluxos. Na óptica da eficiência

especificamente material, a cidade sustentável será aquela que, para uma mesma oferta de serviços, minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais, explorando ao máximo os fluxos locais e satisfazendo o critério de conservação de estoques e de redução do volume de rejeitos. A insustentabilidade urbana é nesta perspectiva, uma expressão social da irreversibilidade termodinâmica. Baseada em uma leitura da cidade como lugar por excelência da perda de capacidade de transformação de energia em trabalho, caberia ao planejamento urbano minimizar a degradação energética e desacelerar a trajetória da irreversibilidade. Para diminuir o impacto entrópico das práticas urbanas, caberia assim aplicar tecnologias poupadoras de espaço, matéria e energia, e direcionadas para a reciclagem de materiais. A noção de eficiência ecoenergética pretende consequentemente ampliar o campo de vigência da racionalidade econômica (ACSELRAD, 1999, p.82).

A compreensão da sustentabilidade como caminho progressivo rumo à eficiência ecoenergética é geralmente seguida da constituição de uma base social de apoio a projetos de mudança técnica urbana, por meio da “educação ambiental”, da divulgação de uma “consciência ecológica”, de projetos comunitários de reciclagem, entre outros. A negação do antagonismo entre o meio ambiente e a economia fará também da busca da sustentabilidade urbana a circunstância de fazer valer a potência simbólica do mercado como instância de regulação das cidades. Pois se o futuro é, no pensamento hegemônico, o da plena vigência das instituições mercantis, encaminhar as cidades para um futuro sustentável expressa gerar a produtividade urbana e consolida as vantagens competitivas (ACSELRAD, 1999, p.83).

A uniformidade entre sustentabilidade urbana local e sustentabilidade global é apresentada como um simplificador político, visto que no plano local os responsáveis pela poluição e as autoridades políticas são facilmente identificáveis. Um contradiscurso opõe, no entanto, sustentabilidade global e sustentabilidade local urbana – o que é bom para o planeta não seria o melhor para a cidade. De um lado, as economias de escala de transporte, iluminação e calefação nas cidades concentradas reduzem o consumo *per capita* de energia, favorecendo as estratégias de sustentabilidade global. Por outro, se a capacidade de regeneração dos ecossistemas é constante por unidade de extensão territorial, as cidades concentradas sofrem efeitos indesejáveis com a elevação da densidade territorial da produção de rejeitos, prejudicando a sustentabilidade em nível local. Neste caso, a busca de ecoeficiência seria motivada por motivos ao próprio “urbano” e não por razões de

ordem planetária. No entanto, nos dois casos, com convergência ou divergência entre sustentabilidade urbana e global, a ecoeficiência será legitimada como eixo das estratégias de ação, e o mercado será considerado seu melhor aliado (ACSELRAD, 1999, p.83).

A segunda representação diz respeito à cidade como qualidade de vida. É preciso um movimento ascético espontâneo que se oponha ao desenvolvimento econômico e questione as bases técnicas do urbano. O urbano crescentemente impregnaria os habitantes das cidades com substâncias nocivas e tóxicas por sua artificialidade. As implicações sanitárias podem, alternativamente, ser relacionadas a representações coletivas da cidadania, em que as emissões líquidas e gasosas resultantes das tecnologias urbanas são entendidas como ordem de consumo forçado de produtos invendáveis das atividades da produção mercantil ou do modo de consumo das mercadorias, notadamente dos veículos automotores (ACSELRAD, 1999, p.84).

Uma ideia de sustentabilidade constituída à categoria patrimônio diz respeito não só à materialidade das cidades, mas a seu caráter e suas identidades, a valores e heranças adquiridos ao longo do tempo. A esperança de fazer permanecer a existência simbólica de sítios construídos ou sítios naturais “significados”, eventualmente “naturalizados”, pode inscrever-se tanto em estratégias de enriquecimento do sentimento de pertencimento dos habitantes a suas cidades, como de promoção de uma imagem que marque a cidade por seu patrimônio biofísico, estético ou cultural, em sentido amplo, de modo a atrair capitais na competição global. A noção de sustentabilidade urbana pode também articular as estratégias argumentativas da eficiência ecoenergética e da qualidade de vida na consideração da forma urbana como fator determinante da sustentabilidade. A ideia de cidade compacta reuniria, na perspectiva de documentos da Comissão das Comunidades Europeias, por exemplo, as características de alta densidade e uso misto, tendendo a apresentar superior eficiência energética por reduzir as distâncias dos trajetos, maximizar a oferta de transporte público e prover qualidade de vida superior aos residentes. Alguns argumentarão, ao contrário, que eficiência energética e qualidade de vida são características das cidades pouco densas e descentralizadas, por recorrerem a fontes locais de energia e de produção de alimentos em solos rurais disponíveis (ACSELRAD, 1999, p.85).

Nos dois casos, valer-se-á da prova de que a forma sustentável deverá misturar, ainda que em diferentes escalas, zonas de trabalho, moradia e lazer, reduzindo distâncias e “pedestizando” as cidades, de

modo a travar a mobilidade da energia, das pessoas e bens. Eficiência ecoenergética e qualidade de vida resultariam, nesta perspectiva, da emergência de formas urbanas capazes de exprimir a existência desejavelmente crescente de cidades autosuficientes. A ideia da forma urbana articula-se assim com a ideia da auto-suficiência urbana (ACSELRAD, 1999, p.85).

A terceira e última representação da cidade se refere à cidade como espaço de legitimação das Políticas Urbanas. Sendo a materialidade das cidades politicamente construída, as modalidades de sua reprodução são vistas também como dependentes das condições que legitimam seus pressupostos políticos. A ideia de sustentabilidade é, portanto, aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas. Destaca-se a viabilidade política do crescimento urbano, isto é, das condições de construção política da base material das cidades. A insustentabilidade manifesta, portanto, a incapacidade das políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais, provocando um “desequilíbrio entre necessidades do dia-a-dia da população e os meios de satisfazê-las, entre a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infraestrutura” (GODARD, 1996, p.31 Apud ACSELRAD, 1999, p.85).

Quando o crescimento urbano não é sustentado por investimentos em infraestrutura, a oferta de serviços urbanos não segue o crescimento da demanda. A falta de investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos pode acentuar o déficit na oferta de serviços, o que se rebaterá espacialmente sob a forma de segmentação socioterritorial entre populações atendidas e não atendidas por tais serviços. Este sistema exprime-se sob a forma de uma diminuição da produtividade política dos investimentos urbanos, incrementando os graus de conflito e incerteza no processo de reprodução das estruturas urbanas. Portanto, a base técnico-material da cidade é mostrada como socialmente construída, no interior dos limites de elasticidade das técnicas e das vontades políticas. Assim, a insustentabilidade estaria designando um processo de instabilidade das bases de legitimidade dos indivíduos que respondem pelas políticas urbanas, aos quais se podem reprovar, tanto pela incapacidade de transmitir eficiência na administração dos recursos públicos como, a indisposição para democratizar o acesso aos serviços urbanos (ACSELRAD, 1999, p.86).

As representações sobre o que seja a sustentabilidade urbana têm indicado para a reprodução adaptativa das estruturas urbanas com centro alternativamente colocado no reajustamento da base técnica das cidades, nos princípios que fundam a cidadania das populações urbanas ou na

redefinição das bases de legitimidade das políticas urbanas. Ressaltam-se as Matrizes Discursivas da Sustentabilidade Urbana:

1 *Representação tecno-material da cidade*

1.1. Modelo da racionalidade ecoenergética

1.2. Modelo do equilíbrio metabólico

2 *A cidade como espaço da “qualidade de vida”*

2.1. Modelo da pureza

2.2. Modelo da cidadania

2.3. Modelo do patrimônio

3 *A reconstituição da legitimidade das políticas urbanas*

3.1. Modelo da eficiência

3.2. Modelo da equidade (ACSELRAD, 1999, p.87).

A representação que beneficia a análise da cidade como matriz tecno-material determina a recomposição das cidades baseado em modelos de eficiência ecoenergética ou de equilíbrio metabólico aplicados à materialidade do urbano. A diminuição da durabilidade da cidade à sua dimensão estritamente material tende a descaracterizar a dimensão política do espaço urbano, desconsiderando a complexidade da trama social responsável tanto pela reprodução como pela inovação na temporalidade histórica das cidades. As propostas que têm como referência a ideia de qualidade de vida estruturam-se segundo o modelo da pureza, da cidadania ou do patrimônio. A cidade é encarada, portanto como espaço das externalidades negativas cujo equacionamento se dará na temporalidade do processo de construção de direitos, sejam direitos ao que serão consideradas condições saudáveis de existência, sejam direitos ao usufruto durável da existência simbólica de sítios urbanos. A palavra cidadania retorna deste modo o seu espaço de origem – a cidade –, sobrepondo-se ao sentido até aqui principal, mencionado ao Estado-Nação (ACSELRAD, 1999, p.87-88).

As propostas de reprodução adaptativa das estruturas urbanas, que têm por foco o reajustamento das bases de legitimidade das políticas urbanas, procuram, por sua vez, refundar o projeto urbano segundo o modelo da eficiência ou da equidade. Nos dois casos, estará em foco a cidade como espaço de construção durável de pactos políticos que tem a capacidade de reproduzir no tempo as condições de sua legitimidade. Ao promover uma articulação “ambiental” do urbano, o discurso da sustentabilidade das cidades atualiza a oposição entre “tecnificação” e politização do espaço, incorporando, ante a consideração da temporalidade das práticas urbanas, o confronto entre representações

tecnicistas e politizadoras do tempo, no interior do qual podem conviver, ao mesmo tempo, projetos voltados à simples reprodução das estruturas existentes ou a estratégias que cultivem na cidade o espaço por excelência da invenção de direitos e inovações sociais (ACSELRAD, 1999, p.88).

1.2.5 A Proposição de Novos Princípios para o Urbanismo

As teorias sobre a cidade e o urbanismo, são focadas especificamente na obra teórica do sociólogo francês François Ascher. Cabe ressaltar os principais pontos levantados por Ascher em relação às recentes mutações da conjuntura cultural-econômico-espacial. A começar pela sociedade “hipermoderna” que, sob o impacto das novas tecnologias da informação e comunicação, tornou-se mais fragmentada, individualizada e heterogênea. Os indivíduos, multipertinentes, mais autônomos e menos conscientes de sua interdependência com os outros, passam de um grupo a outro, enfraquecendo a solidariedade e desfazendo a noção de interesse geral. De modo paralelo, a economia tornou-se mais competitiva, diversificada, rápida e abrangente. Com base na obtenção, produção e venda de conhecimentos, informação e procedimentos e no uso das novas TIC, o capitalismo “cognitivo” alcança um caráter mais estratégico, recorrendo menos ao planejamento a longo prazo e mais a lógicas de gestão contínua de ajuste, produção enxuta e acumulação flexível. Aliás, o setor financeiro da economia se tornou mais essencial que a própria manufatura, ampliando o contexto de incerteza e risco (NASPOLINI, 2009, p.99-100).

A cidade, que sempre teve seu desenvolvimento intensamente ligado às técnicas de transporte, bens e pessoas, foi ao mesmo tempo quadro delimitador das atividades e processos engendrados pelas transformações recentes, e o próprio objeto transformado por esses mesmos processos e atividades. Dentre eles, dois processos umbilicalmente relacionados influenciaram fortemente a evolução urbana nas últimas décadas. A continuação e o aprofundamento da metropolização através dos transportes e telecomunicações aumentaram os limites das cidades a escalas nunca antes vistas, num tecido descontínuo e multipolarizado, vivenciado de modo fragmentado por seus habitantes, iniciando uma nova etapa histórica à qual Ascher deu o nome de “metápole”. O outro processo foi o do estabelecimento de redes de interdependências globais que inseriram novas e fortes dinâmicas no espaço intraurbano e regional, realocalizando os espaços produtivos, os

centros financeiros, as zonas de interesse, concentração, dispersão e segregação (NASPOLINI, 2009, p.100).

Conforme Ascher, tudo isso representa uma realidade complexa onde é cada vez mais complicado programar o futuro, de pensar a cidade como uma máquina e a vida urbana como a repetição de práticas rotineiras. É exatamente numa crítica e rejeição da racionalidade urbana modernista que o sociólogo francês cria a sua carta de princípios. Segundo ele, não há mais contexto onde destinar a doutrina corbusiana de modo puro e inquestionável. Logo, ficou impossível aplicar um programa de longo prazo junto com princípios de organização espacial, reduzir a incerteza e controlar o futuro; utilizar unicamente de regras simples, imperativas e estáveis, com teorias globais, funcionais e que ignoram as especificidades geográficas, culturais e históricas locais; zonestar rígida e detalhadamente; dar preferência às soluções permanentes, coletivas e homogêneas; limitar a fronteira entre público e privado; contar com interesse geral a priori; ter o poder público exclusivamente no trato dos assuntos urbanos, muito menos de forma centralizadora e impositiva (NASPOLINI, 2009, p.100-101).

Ascher teoriza de que, numa cidade complexa como um sistema aberto, instável e incerto, de racionalidades múltiplas e até contraditórias, não é possível para os responsáveis públicos requerer uma dominação total dos fenômenos urbanos, mas que é considerável “guiar” as transformações, “regular” os funcionamentos. É nas empresas modernas que Ascher percebe o exemplo no qual basear as novas práticas urbanísticas, enfim, segundo ele, tanto as cidades quanto as empresas sofrem os efeitos dos mesmos fatores econômicos, administram um grande número de serviços, produção e trabalhadores e, hoje, estão implantadas num contexto de concorrência internacional. Todavia, Ascher vê limites no paralelismo entre a gestão de uma cidade e a de uma empresa e critica quem leva a comparação e aplicação das ferramentas empresariais na esfera pública urbana a níveis elevados, incluindo a roupagem dada a prefeitos e políticos como empreendedores ou gerentes. A cidade não opera na lógica do lucro per se e possui especificidades que exigem a manutenção de sua natureza pública e submetida às políticas governamentais (NASPOLINI, 2009, p.101-103).

Ascher concentra o seu estudo em dez princípios para o urbanismo da cidade atual e futura:

- 1) Elaborar e dirigir projetos num contexto incerto - do planejamento urbano à gestão estratégica urbana: Administração mais reflexiva e projetos de natureza diversa,

que integram a crescente dificuldade de reduzir a dúvida e o azar. O projeto, sendo parte do núcleo desse urbanismo, mostra as possibilidades e limitações de ação, e da mesma maneira analisador e ferramenta de negociação.

- 2) Dar prioridade aos objetivos frente aos meios - das regras da exigência às regras do resultado: instituição de normas qualitativas que facilitem e limitem ao mesmo tempo, que incentivem o atores públicos e privados a achar as melhores formas de cumprir os objetivos declarados a priori, daí a necessidade aproveitar a criatividade e talentos diferentes existentes entre os atores envolvidos.
- 3) Integrar os novos modelos de resultado - da especialização espacial à complexidade da cidade de redes: não busca simplificar realidades complexas, mas as integrar pela variedade, flexibilidade e capacidade de reação. Urbanisticamente, isso significa na diversidade funcional, multidentalidade, polivalência dos sistemas urbanos até para responder às questões ambientais de economia de recursos naturais e conservação do patrimônio natural e cultural.
- 4) Adaptar as cidades às diferentes necessidades - dos equipamentos coletivos a equipamentos e serviços individualizados: instituição de equipamentos mais variados e personalizados integrados em redes mais complexas apoiadas largamente nas novas técnicas de informação e comunicação para dar conta do processo de individualização e diversificação social.
- 5) Conceber os lugares em função dos novos uso sociais - dos espaços simples aos espaços múltiplos: a intensa atuação conjunta entre instituições públicas e privadas e a utilização do uso das tecnologias de comunicação transtorna os significados dos espaços e seus estatutos jurídicos e práticos. O advento de espaços virtuais, “ciberespaços” ou “quase-espaços” públicos dar lugar à diversas práticas num mesmo lugar, por conseguinte o urbanismo deve considerar essas estruturas de socialização e gerar hiperespaços que combinem o real e o virtual.
- 6) Atuar numa sociedade muito diferenciada - do interesse geral substancial ao interesse geral procedimental: o

crescente obstáculo em se efetivar interesses coletivos amplos e estáveis determina aos decisores, políticos, urbanistas e outros agentes o desafio de procurar construir, sob diversas maneiras participativas, o interesse geral que possui uma importância substantiva objetiva mas que não se suporta mais pelo simples apelo às maiorias.

- 7) Readaptar a missão dos poderes públicos - da administração à regulação: ir além das medidas repetitivas, tentar resolver os problemas caso a caso, achar soluções adaptadas a cada situação particular e, em conjunto, decidir as regras no qual atuarão os atores, não os opondo, mas conciliando-se a eles, em sinergia e arbitrando em situações inextricáveis e entravadas.
- 8) Responder à variedade de gostos e demandas - de uma arquitetura funcional a um desenho urbano atrativo: o neourbanismo não nega as complexidades e variedades estilística e histórica caso existam na cidade, pelo contrário, vê nelas uma chance de gerar uma cidade “à la carte”, de múltiplas sensibilidades e estéticas, e procura utilizar-se das dinâmicas de mercado como meio de preservação do patrimônio construído de cidades antigas.
- 9) Promover uma nova qualidade urbana - das funções simples ao urbanismo multisensorial: ter como propósito a criação de uma cidade com espaços públicos multifuncionais e multisensoriais, aspectos visuais, sonoros, táteis e olfativos, como resposta à complexidade e à variedade das práticas urbanas e à necessidade de uma maior integração das pessoas portadoras de deficiências sensoriais e motoras.
- 10) Adaptar a democracia à terceira revolução urbana - do governo das cidades à governança metropolitana: Em lugar de governos centralizados, firmes e fortes que imponham regras e as faz cumprir, o neourbanismo propõe um sistema onde estariam reunidos instituições e representantes da sociedade civil para elaborar e implementar as políticas públicas, apoiado em lógicas “tecnocômicas” privadas e participação.

Estes são considerados mais que princípios, são teses refundadoras do pensar e fazer urbanístico sobre novas bases, sob a influência dos paradigmas filosóficos e científicos surgidos na segunda

metade do século XX. São atitudes de reflexão, crítica, revisão e ultrapassagem tanto dos modelos racionalistas, funcionalistas, universais e rígidos quanto dos irracionais, aleatórios, permissivos (NASPOLINI, 2009, p.107-111).

1.3 AS POLÍTICAS AMBIENTAIS PRATICADAS NO BRASIL

As Políticas ambientais fazem parte do conjunto de normas, leis e ações públicas que visam à preservação do meio ambiente em um determinado território. No Brasil, essa aplicação só veio a ser utilizada a partir da década de 1930. O desenvolvimento do pensamento e do debate internacional sobre a questão ambiental iniciou-se de uma posição “primeiro mundista” de seletividade do desenvolvimento e, aos poucos, deslocou-se para o entendimento de que meio ambiente e desenvolvimento são indissociáveis. A proposta de crescimento zero, abrigada pelo documento do Clube de Roma, Limites do Crescimento (1972), foi a bandeira levantada na Conferência de Estocolmo (1972) pelos países desenvolvidos. O crescimento zero significava um adiamento do crescimento econômico, isto é, cada país deveria paralisar seu crescimento onde estivesse. Além de inviável, essa estratégia claramente geraria dano aos mais pobres. A postura brasileira já no período pré-Estocolmo protegia o desenvolvimento econômico como a forma de correção dos desequilíbrios ambientais e sociais. Em vista disso, as considerações ambientais deveriam ser incorporadas ao processo de desenvolvimento integral, sem dano do desenvolvimento econômico (BRASIL, 1991: 181 Apud CORBUCCI, 2003, p.75).

Após vinte anos, na Conferência Rio-92, a discussão internacional foi através de estratégias para o desenvolvimento sustentável. Este debate está consubstanciado na publicação Nosso Futuro Comum (1987), conhecido como Relatório Brundtland, desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. Ademais de ratificar os aspectos dos limites ecológicos do desenvolvimento já anunciados pelo Clube de Roma, o Relatório Brundtland vai além do enfoque ambiental strictu sensu e associa pobreza e degradação ambiental como consequências de um modelo de desenvolvimento desigual, quanto à produção, distribuição e consumo das riquezas. A partir desta abordagem, a questão ambiental adquire outra dimensão (CORBUCCI, 2003, p.76).

No Brasil, a fundação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em outubro de 1973, ligada ao Ministério do Interior, parece ter sido uma reação à Conferência de Estocolmo. Suas prerrogativas

eram: Observar as implicações do desenvolvimento nacional e do processo tecnológico sobre o meio ambiente; auxiliar órgãos e entidades encarregadas da conservação do ambiente; preparar normas e padrões de preservação ambiental; e cuidar pelo cumprimento daqueles dispositivos, seja diretamente, seja em coordenação com outras entidades (BRASIL, 1991: 71 Apud CORBUCCI, 2003, p.76). Tais prerrogativas refletem o tratamento do tema ambiental apropriado com as recomendações de Estocolmo. Apesar de ter sido preocupação da SEMA interagir com os diversas áreas de atuação governamental, o seu enfoque institucional era setorial. À prática setorial, iniciada no Estado Novo, a partir de 1930, Neder denominou de “regulação pública ambiental desenvolvimentista” (NEDER, 1999: 248 Apud CORBUCCI, 2003, p.76).

Desde 1981 com Política Nacional do Meio Ambiente (PLNMA) oficializa-se a conciliação de desenvolvimento econômico com preservação ambiental, recomendação destacada na Conferência de Estocolmo. Esta conciliação impôs a obrigação de um arranjo institucional articulado na área ambiental, em substituição à prática setorial. Juntamente com a PLNMA, é criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A intenção de conciliar desenvolvimento com proteção ambiental operacionaliza-se por meio do SISNAMA, composto pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e por órgãos executivos federais e estaduais. Como instrumento da PLNMA, o papel do SISNAMA é fornecer transversalidade, horizontal e vertical, a essa política na tentativa de superar o caráter setorial da política ambiental. O CONAMA, no que lhe diz respeito, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao governo federal diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como deliberar sobre normas e padrões compatíveis com a preservação do meio ambiente. Fazem parte do CONAMA ministérios e órgãos setoriais federais, estaduais e municipais, entidades de classe e organizações não-governamentais. Ainda que a PLNMA e o SISNAMA tenham sido instituídos em 1981, as atividades do CONAMA tiveram início somente em 1984 (BRASIL, 1991: 72 Apud CORBUCCI, 2003, p.77).

Os ânimos dirigidos para superar a tradição setorial - o enfoque transversal, horizontal e vertical, consubstanciados na PLNMA -, são visíveis. Entretanto, tais tentativas não conseguiram se afirmar Políticas que direcionam de fato as decisões políticas e econômicas, em particular aquelas voltadas para a temática ambiental. Atribuíram-se as razões, em primeiro lugar, à ambivalência das reformas administrativas, e, em

segundo lugar, ao caráter político-técnico da negociação ambiental (CORBUCCI, 2003, p.78-79).

A primeira razão para o mau êxito do enfoque transversal, a ambivalência das reformas administrativas, foi resultado do momento de transição que o país passava, no auge da crise do Estado Desenvolvimentista e sob as medidas do ajuste estrutural. A questão foi aumentada pelo aprofundamento da crise econômica e seus desdobramentos. A descentralização prevista na PLNMA se viu frustrada pelo aprofundamento da crise, que paralisou o funcionamento dos órgãos estatais e inviabilizou a realização do novo arranjo político-institucional, em função da manipulação da receita orçamentária, aos desacertos na descentralização tributária após 1988 e às dificuldades de coordenação de variadas áreas de políticas públicas (NEDER, 1999: 249 Apud CORBUCCI, 2003, p.79).

Em 1985, de modo paralelo, também sob a injunção das medidas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo Sarney começa a reforma do Estado, propondo a redução da máquina administrativa e, conseqüentemente, dos gastos públicos. Durante esse período, relação entre o FMI e o governo brasileiro passou momentos muito conflituosos em função das discordâncias quanto à condução da política econômica, gerando a suspensão dos pagamentos da dívida externa. É num cenário de ambivalência, que se situam as reformas da máquina administrativa, caracterizadas desde cedo pelo extingue de cria/recria de órgãos públicos, baseado e analisado na seção anterior. A ambivalência pode ser entendida como reflexo ora da pressão econômica externa (FMI), no sentido de cumprir o receituário neoliberal, ora da pressão interna, no sentido de atender a inúmeros aliados e adesões políticas, resultado da tensão federativa (CORBUCCI, 2003, p.79-80).

A área ambiental também foi afetada. A estabilidade administrativa da SEMA por mais de dez anos teve seu fim em 1985 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, ao qual passa a ser ligada. Por doze anos essa Secretaria havia mantido o seu dirigente superior. Esta suposta vantagem, porém, não logrou atuação de destaque pelo órgão, ao inverso teve “papel tímido, quase que limitado à criação de estações ecológicas e de um arcabouço legal que foi pouco implementado por força de sua fragilidade política”. Com a intensificação da redução da máquina administrativa, que caracterizou o final do governo Sarney como “operação desmonte”, o Ministério do Desenvolvimento Urbano é

extinto e a SEMA volta a ser subordinada ao Ministério do Interior (BURSZTYN, 1993: 89 Apud CORBUCCI, 2003, p.80).

Nesse cenário caracterizado pela ambivalência das reformas do Estado, com pressões externas por parte do FMI e pressões internas político-partidárias, com resultados negativos nas ações ambientais, as políticas ambientais passaram a ser influenciadas por organizações não-governamentais ambientalistas nacionais e internacionais, com atuação marcante a partir da década de 90. A segunda razão para o não sucesso da transversalidade da PLNMA é o caráter político-técnico da negociação ambiental. O tratamento técnico-burocrático, embora etapa essencial do processo parece não relevar que problemas ambientais envolvem interesses conflitivos e pedem soluções cooperativas. Embora haja compreensão de que sem negociação não há governabilidade ambiental, essa negociação, porém, é enviada predominantemente para fóruns político-técnicos, de caráter técnico-normativo (LEIS, 1999: 234 Apud CORBUCCI, 2003, p.82).

Os estudos de impacto ambiental acompanhados de audiência pública, instituídos pelo CONAMA, servem de exemplo. Esses estudos foram concebidos como política preventiva. Porém, a prática nega sua criação:

A ampla maioria dos EIAs são orientados para justificar a implantação do projeto em sua forma original, e não para abrir um processo de negociação... têm uma retórica destinada a convencer que foram tomadas todas as providências possíveis para proteger o meio ambiente... Estudos deste tipo não permitem que a avaliação do impacto seja (como deveria ser) um subsídio prévio (ex-ante) à definição final do projeto, e não uma rotina burocrática onde a realização ou não da audiência pública faz pouca diferença (LEIS, 1999: 237-238 Apud CORBUCCI, 2003, p.83).

Leis consideram que a audiência pública, como fórum de participação, também é descaracterizada devido ao poderio dos recursos técnico e político dos empreendedores, frente à manipulação das populações atingidas e ao desaparecimento e despreparo da maioria dos órgãos ambientais dos governos e das ONGs. Em suma, a análise sobre a gestão das políticas ambientais deixa evidente que, para o alcance de efetividade, o modelo de gestão adotado não está sendo adequado o suficiente. É necessário ultrapassar os obstáculos, que ainda

permanecem do Estado autoritário, e incluir interesses sociais marginalizados das políticas e ações ambientais.

1.4 AS POLÍTICAS URBANAS PRATICADAS NO BRASIL

A execução de uma política urbana expressiva depende de uma quantidade considerável de recursos públicos e de diretrizes da política pública estruturada e com duração contínua. A força da política não se fixa somente no interior do aparelho estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil. Ao longo da exposição, buscar-se-á indicar justamente a força da esfera pública em torno da questão urbana.

A CRFB/88 foi precedida de intensa mobilização social para asseverar a incorporação de demandas de inúmeros setores. Vale citar dois momentos do texto constitucional. O primeiro momento se refere às diretrizes do Capítulo II, dedicado à política urbana. O segundo está relacionado aos instrumentos que garantiram a possibilidade de aumento da participação da sociedade nos métodos de estruturação das políticas públicas, onde se mostraram essenciais para o modelo atual da democracia no Brasil. A CRFB/88 foi considerada como progressista, dado que reconhecia formalmente novos direitos e produzia novos instrumentos de participação política juntamente com os tradicionais procedimentos da democracia representativa (TONELLA, 2013, p.30).

A luta pela redemocratização do Brasil somou-se à reivindicação dos movimentos sociais por maior participação nas tomadas de decisões, requerendo, para isso, a formação de instituições participativas e de debates públicos. As lutas sociais articuladas em torno da derrubada do regime militar ao longo dos anos, de 1970 a início de 1980, ajudaram para que a questão urbana adquirisse a cena política. Diversas entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, articularam-se em nível nacional onde gerou a elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, concretizada na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana. O País foi marcado por uma quantidade expressiva de movimentos populares estruturados a partir de suas questões específicas, mas contribuindo para o fortalecimento do todo: mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados entre outros (TONELLA, 2013, p.31).

A partir da Constituinte, que gerou a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 abriu-se um processo de reforma institucional. A nova orientação influenciou as Constituições Estaduais e as Leis

Orgânicas dos Municípios, obrigatórias para os com mais de 20 mil habitantes. A nova Constituição indica para o abandono da ideia de planejamento urbano e substitui pela concepção de gestão, evidenciando quais os elementos que as prefeituras dispõem para produzir recursos, relacionado a uma maior equidade. A CRFB/88 municiou as gestões municipais para a solução de problemas estruturais, a saber: o artigo 23 dispõe que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promoverem programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais". No capítulo da Política Urbana, o artigo 182, parágrafo 1º, estabelece: "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". A partir desse momento os governantes têm ferramentas jurídicas para, se não solucionar, ao menos minimizar um problema sério, que é o de moradia para a população de baixa renda, diminuindo as enormes desigualdades no acesso ao solo urbano. A CRFB/88 também forneceu amplos poderes ao poder municipal para coibir as especulações imobiliárias e punir os especuladores. Os governantes (membros do executivo e legislativo) podem lançar mão de mecanismos, como taxações progressivas do IPTU, parcelamento ou edificação compulsória e até a desapropriação (TONELLA, 2013, p.32).

Conforme o artigo 182 da CRFB/88, em seu parágrafo 4º, é permitido ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, ordenar, nos termos da lei federal, ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I – Parcelamento ou edificação compulsórios;
- II – Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazos de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais (TONELLA, 2013, p.32).

Os artigos destacados foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de julho de 2001), lei que representou um passo importante na formatação de uma política urbana participativa e com

controle social. No capítulo da Gestão Democrática, está previsto, no artigo 20, inciso II, que a política urbana deve ser exercida como "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". O capítulo IV, art. 43, prevê que, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (TONELLA, 2013, p.32).

A afirmativa que permeia a lei é a garantia a todos do "direito de acesso à cidade", a partir das exigências da vida moderna, como acesso à água, esgoto, eletricidade, transporte educação, lazer etc.. Quer dizer estreitamento de laços com a comunidade e a possibilidade de produzir novos instrumentos de participação popular. Todavia, a implementação do Estatuto depende dos municípios, por meio da incorporação dos instrumentos nos Planos Diretores elaborados pelas prefeituras e aprovados pelos legislativos. A realidade tem demonstrado extrema resistência na aceitação dos instrumentos (TONELLA, 2013, p.33).

A produção do Ministério das Cidades, em 2003, significou um ponto de partida essencial para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que se superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. A estrutura do Ministério das Cidades foi destacada como uma novidade, não só no território brasileiro, mas em toda a América Latina. Sua importância cresceu quando se verifica que, no passado recente, as marcas da política urbana foram ausência de planejamento e desarticulação (TONELLA, 2013, p.33).

Encontra-se em elaboração uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo determina o texto base do Fórum Nacional pela Reforma Urbana para a II Conferência das Cidades (2005), a proposta da política pressupõe um esclarecimento do processo de urbanização brasileira, historicamente permeado por distorções propícias a um modelo de acumulação capitalista, centrado na desigualdade e que se transforma em mecanismos de "espoliação urbana". A nova política deve, inevitavelmente, garantir a superação dos

desequilíbrios em diferentes níveis e permitir o acesso à cidade, considerando as especificidades de gênero, raça, etnia e de classe. A novidade no processo está não se tratar de uma proposição de política pública de uma única via, a via do Estado, pois o diálogo com os movimentos sociais e a sociedade, no geral, fluiu, apesar de maneira tensa, por meio do mecanismo das Conferências das Cidades, nos diversos níveis, e do próprio Conselho das Cidades (TONELLA, 2013, p.33).

Como consequência do novo sistema, a Secretaria Nacional de Habitação estruturou o Plano Nacional da Habitação (PlanHab). O PlanHab vem a se somar a um conjunto de ações e medidas de natureza institucional, econômica e jurídica, que têm por objetivo dar corpo e consistência ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS). No ano de 2007, ocorreu a cooperação de Estados e Municípios ao SNHIS. A adesão é condição necessária para o fortalecimento da nova organização institucional do setor, tendo como contrato a formação de seus Planos de Habitação de Interesse Social, além da constituição do Fundo de Habitação de Interesse Social e de seu Conselho Gestor (TONELLA, 2013, p.33).

No caso do saneamento básico, foi formado o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007). Os prognósticos e metas indicam para: a) definição de objetivos e metas nacionais e regionalizadas e o engajamento de todos os entes federados pela universalização do saneamento básico nas áreas urbana e rural; b) superação das desigualdades e inclusão social por meio da universalização do saneamento básico – em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais – que deve asseverar, independentemente de classe social e capacidade de pagamento – qualidade, integralidade, continuidade, inclusão social e, ainda, auxiliar para a superação das distintas formas de desigualdades sociais e regionais, em especial as desigualdades de gênero e étnico-raciais; c) cumprimento de metas no sentido de reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas sem acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008 Apud TONELLA, 2013, p.34).

Em 2007 foi implantado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O argumento central para suas dimensões estava na necessidade de dinamizar a economia com uma série de investimentos em infraestrutura (energia, rodovias, saneamento básico, habitação). Saneamento e habitação (urbanização de assentamentos precários)

foram os itens privilegiados; recursos foram sendo repassados a estados e municípios. Já o ano de 2009 foi inaugurado com a forte crise financeira global e sob a expectativa dos seus reflexos no Brasil. O presidente Lula, utilizando largamente o artifício de tentar traduzir para a linguagem popular assuntos de interesse nacional, alegou que o momento de desestabilização das economias centrais atingir-nos-ia como "uma marolinha". Medidas para manter a economia aquecida foram tomadas; uma destas, foi o Programa "Minha Casa, Minha Vida", consolidado pela Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009. A previsão foi de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Social e do Fundo de Desenvolvimento Social, correspondendo respectivamente a 14 bilhões de reais e 500 milhões de reais, ambos geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF). A iniciativa governamental estaria canalizando recursos para dinamizar a economia a partir do setor da construção civil, capaz de grande absorção de mão de obra e de estimulação de setores econômicos correlatos. A centralidade passa a ser das empresas que apresentam projetos diretamente à CEF, para avaliação e aprovação. O controle do Programa passa a ser feito pelo mercado, não atendendo as necessidades da população interessada. A meta principal das empresas é o lucro, e não o atendimento da população, tendo por critério os mais necessitados como estava previsto no PLNHIS. A situação agrava-se diante da ausência de estoques de terras a baixo custo nos municípios, principalmente os de grandes centros e áreas metropolitanas (TONELLA, 2013, p.35-36).

2 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA NO BRASIL

A legislação ambiental brasileira é uma das mais completas do mundo. Apesar de não serem cumpridas da maneira adequada, as leis ambientais mais importantes podem garantir a preservação do grande patrimônio ambiental do país.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB/88) veio com algumas inovações, em relação às Constituições brasileiras anteriores: a primeira foi a criação de um capítulo próprio em relação ao meio ambiente, Capítulo VI do Título VIII; e, a mais importante das inovações, a fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado à um direito fundamental, estendendo-o a um direito subjetivo da personalidade e criando dessa forma um campo para a construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos. A despeito de haver um capítulo todo relacionado ao meio ambiente, sendo ele comportado em um único artigo, 225, há diversos outros artigos e incisos que o reconhecem como de fundamental importância para o conjunto de nossa sociedade, seja porque são necessárias para a preservação de valores que não podem ser mensurados economicamente, seja porque a defesa do meio ambiente é um princípio constitucional que fundamenta a atividade econômica (CFRB/88, art. 170, VI). É de suma importância frisar que tal capítulo não foi de intenção dos parlamentares, mas, sim, resultado de uma emenda popular.

Os anos 80 foram de grande valia para o processo de redemocratização da América Latina. O agravamento das ditaduras militares nas décadas anteriores deu abertura para inúmeros golpes militares no Brasil, Argentina, Chile, Bolívia e em outros países do subcontinente, abriu espaço a processos mais ou menos concomitantes de democratização. O modelo autoritário não havia conseguido dar respostas às expectativas de melhoria nas condições de vida dos povos da região, além de produzir sistemas repressivos e corruptos de governo. Obviamente, a democratização guardou características próprias em cada país. O Brasil, coerente com a sua tradição histórica, seguiu o rumo dado pelo ex-presidente Ernesto Geisel, de forma “lenta, segura e gradual” (SANTILLI, 2005, p. 55).

As primeiras eleições diretas para os governos estaduais com vitória impactante das forças de oposição ocorreram em 1982. Após dois anos, aconteceu a mais expressiva mobilização popular da história do Brasil, por intervenção da campanha pelas eleições diretas para a presidência da República que se decepcionou diante da não aprovação

da emenda constitucional proposta pela oposição. Ainda assim, essa mobilização gerou significativa rachadura no partido governista, abrindo caminho para a vitória da chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney no colégio eleitoral pelo qual de escolhia o presidente. Tancredo adoeceu na véspera de sua posse e faleceu poucos dias após a posse de Sarney ao cargo. Este havia presidido o partido de sustentação à ditadura, teve de levar a diante o programa da chamada Aliança Democrática, sob a forte pressão da expectativa popular. E o foco principal desse programa era a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (SANTILLI, 2005, p. 55).

Portanto, o processo constituinte brasileiro abriu espaço a grandes inovações a respeito à tradição constitucional possibilitando a inserção na Carta Magna de capítulos e de artigos que deu início aos chamados “novos” direitos, formando também as bases para evolução do que denominamos “direitos socioambientais”. Na sequência à promulgação da nova constituição, a novidade conceitual passou a penetrar a legislação infraconstitucional e influenciar a elaboração de novas constituições e emendas constitucionais em vários países do subcontinente, como Colômbia, Paraguai, Equador entre outros, consolidando internacionalmente esses novos paradigmas (SANTILLI, 2005, p. 57).

Os ambientalistas tentavam convencer os deputados de que a preservação e proteção ambiental eram necessárias e imperiosas. O momento oportuno (a Conferência de Estocolmo já havia alertado a humanidade para os problemas de poluição e já havia um crescente clamor pela proteção ambiental) e a perseverança de alguns deputados que fizeram com que outro capítulo fosse escrito garantindo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, protegido para as presentes e futuras gerações. O texto surgido é juridicamente revolucionário, porque garante não direitos individuais, mas a todas as gerações, inclusive às futuras; garante assim um direito aos coletivos futuros (ANDRE LIMA, 2002, p. 22).

O Direito Ambiental (DA) tem na CFRB/88 a sua principal fonte formal. O artigo 225 e uma série de normas esparsas do texto constitucional dirigidas para a proteção ambiental permite afirmar que o DA é um Direito fundamentalmente constitucional. Porém, essa é uma realidade nova na ordem jurídica que, nem sempre, tratou a proteção ambiental com dignidade constitucional (ANTUNES, 2006, p. 51).

A correta interpretação das normas ambientais contidas na CFRB/88 deve ser feita com a análise das diferentes conexões materiais e de sentido que elas guardam entre si. É elevado o número de normas

ambientais existentes na CRFB/88. São elencados vinte e dois artigos que se relacionam ao Meio Ambiente, além de parágrafos e incisos diversos (ANTUNES, 2008, p. 62).

Foi a primeira vez que uma Constituição brasileira dedica um capítulo específico para disciplinar o meio ambiente fundado na sustentabilidade: O meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado ainda - bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida. Entretanto, não se podem considerar os bens ambientais como bens públicos *stricto sensu*, ou seja, simplesmente de domínio público. A concepção civilista dos bens, baseada na dicotomia entre bens públicos e privados, foi superada pela doutrina ambiental moderna. Atualmente, os bens ambientais são considerados bens de interesse público, independentemente de sua dominialidade, pública ou privada. Distingue-se ainda o meio ambiente ecologicamente equilibrado – definido como um macrobem, unitário e integrado, de natureza incorpórea e imaterial, e pertencente à coletividade – dos elementos corpóreos que o integram, que também são bens ambientais, como as águas, as florestas, etc. (LEITE, 2003, p.72).

Milaré (2004, p.121) destaca que com a promulgação da atual Constituição Federal, houve um progresso notável na medida em que se deu ao meio ambiente uma disciplina rica, dedicando à matéria um capítulo próprio. Consequentemente vieram as Constituições Estaduais que incorporaram também o tema ambiental, ampliando-se o que a Lei maior trata. Seguidas pelas Leis Orgânicas dos Municípios. Dispõe o caput do artigo 225 da CRFB/88:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Antunes (2006, p.58-59) salienta que no artigo 225 da CRFB/88 está muito bem caracterizado e concretizado o ponto de encontro entre a ordem econômica e os direitos individuais. Está inserido no Título da Ordem Social, e no Título da Ordem Econômica o meio ambiente está inserido como inspirador de um dos princípios a serem observados pela atividade econômica. O ponto primordialmente abordado por Antunes no que se refere o artigo 225 é o conteúdo do vocábulo “todos”. Da interpretação do seu significado concreto, se manifesta toda a concepção de Direito Ambiental (DA) e do seu papel na sociedade humana.

“Todos” significa, todos os seres humanos. O artigo mencionado buscou estabelecer que, mesmo estrangeiros não residentes no País e outros por diferentes motivos, tenham tido suspensos os seus direitos de cidadania, são destinatários da norma atributiva de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma leitura equivocada tem levado a interpretação de que “todos” teriam como destinatário todo e qualquer ser vivo. A hipótese não se justifica.

Machado (2006, p.116) salienta que o uso da expressão “todos” alarga a abrangência da norma jurídica, devido ao fato de que não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja. Nesse sentido o autor frisa: “A locução “todos têm direito” cria um direito subjetivo, oponível erga omnes, que é completado pelo direito ao exercício da ação popular ambiental (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88)”.

O direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já é reconhecido em convenções e documentos internacionais e é reconhecido como direito humano de “terceira geração”, em virtude de sua natureza coletiva, de maneira que seja diferenciado dos direitos humanos de “primeira geração”, que são os direitos civis e políticos, de natureza individual e vinculados à liberdade, à igualdade e à propriedade, e dos direitos humanos de “segunda geração”, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, relacionados ao trabalho, saúde, educação, entre outros (SANTILLI, 2005, p. 59).

Como destacado anteriormente, apesar de haver um capítulo próprio do meio ambiente, há diversas outras proteções ao mesmo, de forma esparsa, na nossa CRFB/88, como:

Art. 5º, inc.LXXIII - legitimando qualquer cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Art.23 - estabelecendo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para:

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

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

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

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

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

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

Art. 24 - estabelecendo competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 129 - Colocando dentre as funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Art. 170 - Incluindo a defesa ao meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica;

Art. 174 - Estabelecendo, em seu §3º, a necessidade de harmonização da atividade garimpeira com a preservação do meio ambiente.

Art. 182 - Plano Diretor - política de desenvolvimento urbano.

Art. 200 - Integrando o sistema único de saúde com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Art.216 - Relacionando os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico como patrimônio cultural brasileiro.

A Constituição garante como bens ambientais:

• as águas (integrando os bens da União/art.20,III, ou dos Estados/art.26, I);

- as cavidades naturais subterrâneas (art.20, X);
- a energia (art.22, IV);
- espaços territoriais protegidos (225, §1º, III);
- a fauna (art.24, VI);
- a flora (art.23, VII);
- as florestas (art.23, VII);
- as ilhas (União/20,IV, Estados/26, II e III);
- a paisagem (art.216, V);
- o mar territorial (art.20, VI);
- as praias fluviais (art.20,III);
- as praias marítimas (art.20, IV);
- recursos naturais da plataforma continental (art.20, V);
- recursos naturais da zona econômica exclusiva (art.20, V);
- os sítios arqueológicos e pré-históricos (art.20, X);
- os terrenos de marinha e acrescidos (art.20, VII);
- os terrenos marginais (art.20, III).

Obs: os bens ambientais possuem regime jurídico especial, diferente do estabelecido no Código Civil.

São atividades relacionadas com o meio ambiente (CF/88):

- a caça (art.24, VI);
- a educação (art.225, §1º, VI);
- o garimpo (art.174, §3º);
- a irrigação;
- a manipulação de material genético (art.225, II);
- a mineração (art.225, §2º);
- a atividade nuclear (art.21, XXIII) (DUARTE JUNIOR, 2011).

Fica evidente que para a proteção do meio ambiente se concretizar, é essencial que haja o interesse de agir das autoridades. Aliás, é imprescindível a conscientização do povo, tanto para preservar a natureza dentro de suas possibilidades, quanto para cobrar do poder público que cumpra o que diz a Constituição. A questão urbana também é consagrada na Carta Magna de 1988, sobretudo em seus artigos 182 e 183, que incluem expressamente a necessidade de políticas urbanas e dão garantia à função social da propriedade. O Estatuto da Cidade vai regulamentar tais políticas urbanas.

Os artigos 182 e 183 da CRFB/88 regulamentam as políticas urbanas responsáveis por explicar o que significa cumprir a função

social da cidade e da propriedade urbana. A nova lei delega esta tarefas aos municípios, proporcionando para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanas. As novidades expostas no Estatuto estão contidas em três campos: um conjunto de novos mecanismos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e o aumento das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.5).

2.1 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PLNMA) - LEI Nº 6.938/81

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PLNMA) que, entre muitas finalidades, trouxe para o mundo do Direito o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção em seus diversos aspectos. Instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que oferece o planejamento de atividades integradas de múltiplos órgãos governamentais através de uma política nacional para o setor. Estabelece a obrigação de o poluidor reparar os danos causados, baseado no Princípio da Responsabilidade Objetiva (ou sem culpa) em ação movida pelo Ministério Público. É destacado pelo *caput* do artigo 2º da Lei nº 6.938/81 o objetivo da PLNMA; segundo expõe Sirvinskas, (2008, p.180):

Tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no país, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A expressão empregada “segurança nacional” no artigo destacado, foi à preocupação exacerbada à Ditadura Militar no Brasil, pois a lei foi editada num momento de autoritarismo, apesar de importante instrumento.

O artigo 2º da referida lei, após estabelecer o objetivo geral da PLNMA, define o que chama de princípios norteadores das ações, nada se confundem com os princípios do Direito Ambiental (DA) tratados

anteriormente nesta pesquisa. Na redação deste artigo observa-se, mais do que princípios, sugere algumas ações que melhor encaixam em *metas* e não *princípios* propriamente ditos. O objetivo geral só é alcançado com a realização dos objetivos específicos que são suas partes integrantes. Os objetivos específicos são implementados e alcançados quando as políticas respectivas são postas em prática, com seus programas, planos e projetos. Todas as ações encadeadas e hierarquizadas (MILARÉ, 2004, p.385-388).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem abrangência bastante ampla. Num primeiro momento ela visa à preservação do meio ambiente. Preservação no sentido de perpetuar os recursos naturais. Além dos objetivos mostrados pelo artigo 2º, o seu artigo 4º estabelece uma lista de objetivos específicos:

- a) a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- b) a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- c) o estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- d) o estabelecimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional dos recursos ambientais;
- e) a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- f) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- g) a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (ANTUNES, 2008, p.104).

O artigo em destaque é taxativo ao que a lei propõe. Busca compatibilizar o desenvolvimento econômico com equilíbrio ecológico.

Com isso, tenta harmonizar a convivência do ser humano com o meio ambiente.

Portanto, a Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida em 1981 e é considerada por muitos a lei mais importante que se refere ao meio ambiente. Define que o poluidor é obrigado a indenizar danos ambientais que causar. O Ministério Público pode propor ações de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, impondo ao poluidor a obrigação de recuperar e/ ou indenizar prejuízos causados. Esta lei criou a obrigatoriedade dos estudos e respectivos relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

2.1.1 Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

O SISNAMA foi criado pela Política Nacional do Meio Ambiente, elencado no artigo 6º, é o conjunto de órgãos e instituições que, nos níveis federal, estadual e municipal, se tornam responsáveis da devida proteção ambiental, conforme definida em lei. Seu objetivo é o estabelecimento de padrões que tornem possível o desenvolvimento sustentável, através de instrumentos e mecanismos capazes de conferir ao meio ambiente uma maior preservação.

É de costume apontar como antecedente imediato do SISNAMA a criação, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), logo após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo no ano de 1972. Naquele ano, países de Terceiro Mundo, liderados pelo Brasil, passaram a questionar a postura das nações desenvolvidas, que sempre usaram dos recursos naturais de maneira desenfreada, queriam agora retardar e encarecer a industrialização dos países subdesenvolvidos, impondo-lhes exigências de controle ambiental. A instituição do SEMA foi a resposta brasileira neutralizadora das pressões do momento. Outro antecedente importante foi a aprovação em 1974, do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que acabou mudando a estratégica do enaltecido desenvolvimento a qualquer custo até então imperante, com isso ocasionou abertura para a Política Nacional germinar (MILARÉ, 2004, p.393-394).

A fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente por parte dos órgãos integrantes do SISNAMA tem se mostrado pouco eficiente. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estruturou o SISNAMA em sete níveis político-administrativos, o que já mostra a sua vocação burocrática. Os órgãos formadores do SISNAMA são: a) Órgão Superior: o Conselho do Governo; b) Órgão Consultivo e Deliberativo:

o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); c) Órgão Central: o Ministério do Meio Ambiente; d) Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e) Órgãos Setoriais: órgãos da Administração Federal, direta, indireta ou fundacional voltados para a proteção ambiental ou disciplinamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais; f) Órgãos Seccionais: órgãos ou entidades estaduais responsáveis por programas ambientais ou pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais; g) Órgãos Locais: as entidades municipais responsáveis por programas ambientais ou responsáveis pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos naturais (ANTUNES, 2006, p.100).

É de suma importância destacar o órgão maior do Sistema, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Foi criado pelo artigo 6º, inciso II, da Lei 6.938/81 com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente. A competência legal do CONAMA está estabelecida no artigo 8º da lei em destaque (ANTUNES, 2006, p.101).

Com funções consultivas e deliberativas, o CONAMA é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, sua composição obedece a critérios geopolíticos, critérios institucionais e critérios sociopolíticos. Sem direito a voto fazem parte também, na condição de conselheiros convidados, um representante do Ministério Público Federal, um representante dos Ministérios Públicos estaduais e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (MILARÉ, 2004, p.395).

Observou-se que o SISNAMA representa a *articulação dos órgãos ambientais* existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Nas palavras de Milaré (2004, p.397): “O SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos Estados e atinge as periferias mais remotas do organismo político-administrativo brasileiro, através dos Municípios”.

2.1.2 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

Instrumentos são meios, medidas e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a política ambiental. Devem focar-se sempre na preservação, melhoria e recuperação do Meio Ambiente e do equilíbrio ecológico (SÉGUIN, 2000, p.165).

O artigo 9º da Lei 6.938/81 faz uso dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

- I. O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II. O zoneamento ambiental;
- III. A avaliação de impactos ambientais;
- IV. O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V. Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI. A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII. O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII. O Cadastro técnico Federal de Atividades e instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX. As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;
- X. A instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- XI. A garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII. O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e; ou utilizadoras dos recursos ambientais.

É possível constatar que entre tais instrumentos, alguns mais que outros, existem complexidade, seja na sua formulação, ou mesmo na sua aplicação. Cada instrumento tem seu peso específico na implantação e na condução da Política Nacional, não havendo hierarquia entre ambos. Embora a Lei enumere doze instrumentos para a sua devida execução, nem todos contam com a base legal detalhada, alguns ainda são aplicados de forma muito empírica e esparsa nas ações de gestão ambiental (MILARÉ, 2004, p.400).

É de suma importância para a pesquisa destacar dois dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o Licenciamento Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental. As regras gerais do Licenciamento Ambiental são a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei 6.938/81, o Decreto 99.274/90 e a Resolução do CONAMA 001/86 e 237/97.

O Licenciamento Ambiental tem como objetivo controlar as atividades potencialmente poluidoras e, dessa forma, operacionalizar os princípios da precaução e do poluidor-pagador, estes anteriormente vistos. Hoje, mesmo que devidamente licenciado, o empreendimento não tem mais garantia “eterna”, visto que se constatando um potencial poluidor, o licenciamento pode ser revisto. O Licenciamento Ambiental cumpre preceitos legais, normas administrativas e situações encontradas cada dia mais integradas a empreendimentos causadores ou que venham causar significativas alterações do meio, com repercussões que afetem a qualidade do meio ambiente (MILARÉ, 2004, p.481).

O Licenciamento Ambiental controla as atividades poluidoras. A Resolução do CONAMA 237/97, artigo 1º, I, define-o:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (SIRVINSKAS, 2008, p.304).

As intervenções sobre o meio ambiente estão submetidas ao controle do Poder Público, mediante a aplicação do poder de polícia. O Licenciamento Ambiental torna-se o mais importante dentre todos os mecanismos que estão à disposição da Administração Pública para a aplicação do poder de polícia ambiental. Através dele a Administração Pública estabelece condições e limites para o exercício das atividades utilizadoras de recursos ambientais (ANTUNES, 2006, p.127).

Milaré (2004, p.482) salienta que o Licenciamento como ação típica e indelegável do Poder Executivo, constitui imprescindível instrumento de gestão do ambiente, pois através dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, visto que compatibilize o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

Para Machado (2006, p.270), o procedimento do Licenciamento Ambiental inicial ou de sua renovação é de suma importância. A intervenção do Poder Público na vida profissional ou na atividade de uma empresa poderá acontecer baseada somente pela CRFB/88 em razão do interesse geral. Com isso, não pode converter-se em mera expedição de alvará sem outras considerações ou avaliações. Não é permitido o relaxamento por parte do poder Público, pois fará com que o Licenciamento Ambiental transforme-se numa impostura. De um lado, o empresário honesto tem uma despesa inócua e, por outro lado, acarreta injustificável prejuízo para grande número de pessoas, no caso a população que paga tributos.

No processo de Licenciamento, as grandes dificuldades existentes, em grande parte, são decorrentes de uma incompreensão da Lei nº 6.938/81. No artigo 10, cabe aos Estados o Licenciamento Ambiental; a União, através do IBAMA, limita-se a exercer competência supletiva. A Resolução do CONAMA nº 237/97, sem qualquer base legal, estabeleceu, em seu artigo 4º, que compete ao IBAMA o Licenciamento Ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938/81 (ANTUNES, 2006, p.134-135).

Na Resolução 237/97 do CONAMA, foi estabelecido um roteiro a ser observado nos processos de Licenciamento Ambiental, composto por oito etapas: I – Definição pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento; II - Requerimento da licença e seu anúncio público; III – Análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos apresentados e realização de vistoria técnica se necessária; IV – Solicitação de esclarecimentos e complementação pelo órgão licenciador; V – Realização ou dispensa de audiência pública; VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública; VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII – Deferimento ou não do pedido de licença com a devida publicidade (ANTUNES, 2006, p.136).

A emissão da licença está no artigo 8º da Resolução do CONAMA nº 237/97. É feita em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; e c) outorga da licença de operação. Vale destacar que entre uma etapa e outra se podem fazer necessários o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente) e audiência pública. Da outorga da licença ambiental prévia (LAP) Milaré (2004, p.482) verifica que a mesma é: “o ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece

requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação”.

Antunes (2006, p.134) refere-se à LAP como a fase que antecede o planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, considerando os planos municipais, estaduais ou federais do uso do solo. A licença prévia tem prazo de validade de até cinco anos, conforme dispõe o artigo 18, I, da mesma resolução.

Exposta pelo artigo 8º, II, da Resolução do CONAMA a licença ambiental de instalação (LAI) não poderá superar seis anos, obrigatoriamente precedida pela licença prévia é aquela que:

Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante (SIRVINSKAS, 2008, p.306).

Por fim, a licença ambiental de operação (LAO), também conhecida como licença de funcionamento; que sucede a de instalação e tem por finalidade autorizar a “Operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”, conforme dispõe o artigo 8º, III, da Resolução CONAMA nº 237/97. O prazo da LAO é de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos (SIRVINSKAS, 2008, p.180).

Ressalta Antunes (2006, p. 134) que a licença de operação é concedida quando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos para o controle da poluição, de acordo com o previsto nas licenças prévias e de instalação é autorizada. Inexiste uma obrigação para que as licenças sejam aprovadas em sequência. Terá que ser analisado caso a caso, pois, muitas vezes, não há necessidade concreta de que uma ou outra licença seja concedida.

As expressões Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA) representam documentos distintos. O EIA é de maior abrangência e engloba o RIMA, abrange o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de relatório e a própria redação do relatório (MACHADO, 2006, p.224). O EIA é um dos instrumentos da Política

Nacional do Meio Ambiente, encontrado no artigo 9º, III, da Lei nº 9.638/81. As noções de estudo e avaliação se completam através do preceito constitucional e dos preceitos de legislação ordinária na Lei 6.803/80. As verificações e análises do EIA terminam por um juízo de valor, ou seja, avaliação favorável ou não ao projeto. Não se admite um EIA que se abstenha de emitir a avaliação do projeto (MACHADO, 2006, p.217).

No Brasil, a obrigatoriedade do prévio EIA para a construção de projetos potencial ou efetivamente poluidores é uma delegação constitucional. No entanto, demonstra que a norma constitucional traz muitas dúvidas e divergências no que se refere à sua adequada compreensão. A norma constitucional é aberta e necessita do Poder Executivo para a definição de critérios capazes de estabelecer o conceito de atividade que efetiva ou potencialmente possa causar danos ambientais significativos. A matéria permanece em âmbito federal, regulada por ato administrativo de escala subalterna, que são as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Perante a inexistência de conceitos normativos claros, não há impedimento, por via legislativa, que sejam criados mecanismos para a dispensa de realização do EIA (ANTUNES, 2006, p.275).

A obrigação de realização de estudos de impacto resulta do artigo 225, inciso IV da CRFB/88, devendo ser exigido de toda a atividade potencialmente poluidora ou suscetível de causar degradação ambiental. No que tange às atividades e utilizações dos bens que se situam na Zona Costeira, a exigência de estudo se encontra expressamente formulada, como resulta do disposto no artigo 225, § 4º, da CRFB/88, combinado com o artigo 6º da Lei nº 7.661/88. Com efeito, observa-se do texto constitucionais que certos espaços do território nacional, como a Zona Costeira, são considerados Patrimônio Nacional, e por este efeito estão subordinados a uma disciplina ainda mais estrita da respectiva utilização (EIA, 1995, p.33).

O litoral integra o Patrimônio Nacional, pelo efeito de três circunstâncias concorrentes. De um lado está compreendido no conceito de Zona Costeira a que alude a Constituição Federal. De outro, em virtude de critérios correlatos, geomorfológico e fitogeográfico, as regiões litorâneas são consideradas patrimônio nacional porque nelas existem trechos pertencentes à Serra do Mar ou as formações vegetais constitutivas da floresta pluvial atlântica, a Mata Atlântica. A exigência de estudo de impacto prévio, constitui um dos princípios fundamentais do gerenciamento costeiro, impondo-se às atividades ou obras realizadas, e suscetíveis de alterar suas características (EIA, 1995, p.34).

A lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, ampliou a exigência de estudo de impacto a toda autorização referente a loteamento, construção de edificações e ampliação de atividades que provoquem alterações nas características naturais da Zona Costeira. Assim se pode afirmar que todo projeto de urbanização capaz de alterar as condições naturais da Zona Costeira, enquadra-se em tal exigência. Aliás, sempre que a legislação tem enumerado os casos em que expressamente se exige a realização de estudo de impacto, não o faz exaustivamente. E o administrador ou juiz podem acrescer a tal elenco, diante do caso concreto, outras hipóteses não previstas pelo legislador. No Brasil os projetos de urbanização compreendendo mais de 100 hectares já se encontravam sujeitos ao estudo de impacto, em conformidade com o artigo 2, XV da resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. (EIA, 1995, p.34).

A licença ambiental enquanto licença deixa de ser um ato vinculado (não fornece liberdade de atuação ao administrador público) e passa a ser um ato discricionário (fornece liberdade de atuação ao administrador público). Deve-se ao fato do EIA não oferecer resposta objetiva e simples sobre os impactos ambientais que uma determinada atividade possa causar. É um estudo amplo, que precisa de uma interpretação, em virtude de elencar os convenientes e inconvenientes do empreendimento, como também ofertar as medidas mitigadoras dos impactos ambientais negativos e compensatórias. Com isso, será possível a outorga de licença ambiental mesmo que o prévio estudo de impacto ambiental seja desfavorável (artigo 170, V, e 225 da CRFB/88).

O EIA é o instrumento necessário para caracterizar que o empreendimento poderá causar significativo impacto ambiental. Sempre que não se exigir o Estudo de Impacto Ambiental passa haver um prejuízo potencial para as unidades de conservação da área de influência do projeto (MACHADO, 2006, p.233).

Observou-se que o EIA é considerado um dos mais importantes instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação ambiental, visto que este deve ser elaborado antes da instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação. A obrigatoriedade desses estudos representa um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, visto que, até meados da década de 1980, eram consideradas apenas as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação com o meio ambiente. A insensibilidade do Poder Público não impedia que obras

altamente comprometedoras ao meio ambiente fossem construídas sem um estudo de seus impactos locais e regionais (MILARÉ, 2004, p.437).

O RIMA tem que ser redigido em linguagem acessível ao público, acompanhado de dados e ilustrações. Deve conter o nome e registro de todos os técnicos. Deve ser realizado por uma equipe técnica multidisciplinar, composta por profissionais das mais diversas áreas, os quais avaliarão os impactos ambientais positivos e negativos do empreendimento pretendido. Com isso, objetiva-se a elaboração de um estudo completo e profundo a respeito da pretensa atividade.

O conteúdo do EIA e do RIMA vinculam tanto o órgão público ambiental como a equipe multidisciplinar. Quando o órgão público já possui informações que devam fazer parte do EIA e do RIMA, deve passar tais informações para a equipe multidisciplinar, que deverá confrontar e integrar as informações recebidas com as que ela levantar. Do contrário, fragmentar-se-ia o EIA e o RIMA, o que viciaria todo o procedimento. Com isso, o órgão público não poderá dispensar qualquer dos elementos de conteúdo do EIA e do RIMA (MACHADO, 2006, p.224).

A Resolução do CONAMA 001/86, no artigo 8º, mostra quem pode ser o proponente do projeto. Pessoa física ou jurídica pública ou privada, titular da obra ou atividade, para qual a licença se exige estudo de impacto ambiental, e por conta de quem correm todas as despesas e custos com a coleta de informações, trabalhos e inspeções de campo, análise em laboratório, elaboração do RIMA, entre outros (SIRVINSKAS, 2008, p.199).

Conforme artigo 5º, III, da Resolução 1/86, CONAMA, o EIA deverá definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, chamada de área de influência do projeto, considerando em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza. A definição da área geográfica estudada não fica ao arbítrio do órgão público ambiental, do proponente do projeto ou da equipe multidisciplinar. A resolução apontou uma referência geográfica inarrendável do estudo: a bacia hidrográfica na qual se situará o projeto (MACHADO, 2006, p.224-225).

A Política Nacional do Meio Ambiente é um dos principais instrumentos jurídicos para a implementação das diretrizes constitucionais voltadas ao desenvolvimento sustentável. Provavelmente o EIA faz parte do instrumento mais complexo dela. A complexidade é primeiramente técnica, em função do conjunto de responsabilidades utilizadas para um EIA adequado, e jurídico, pois o papel legal desenvolvido pelo EIA não é trivial. Há também uma grande

complexidade política, que é gerada pela participação popular nos processos de licenciamento (ANTUNES, 2006, p.284).

2.2 LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85)

Após a Segunda Guerra Mundial estendeu-se a importância de fazer acordos entre os diferentes países, para firmar a paz e preservação do mundo. Despontaram, então, os direitos fundamentais de terceira geração, que se relacionam com o desenvolvimento e/ou progresso, a proteção ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, dentre outros. (MOREIRA, 2014, p.01).

É de suma importância enfatizar que “a expressão ‘ação civil pública’ não se deve à Lei nº 7.347/85. Antes da promulgação desta lei tivemos variadas discussões e projetos. Segundo Ney Quevedo:

Entre nós quem primeiro escreveu sobre a tutela jurisdicional dos direitos metaindividuais foi Waldemar Mariz de Oliveira Junior, professor da Pontifícia Universidade Católica, em artigo denominado “Tutela jurisdicional dos interesses coletivos”, publicado na coletânea Estudos sobre o amanhã, que data de 1978 (QUEVEDO, 2007 Apud MOREIRA, 2014, p.01).

Porém, muito antes da promulgação da Lei da ação civil pública (ACP), em 1978, já havia a discussão sobre a proteção jurisdicional dos interesses coletivos. É importante salientar que:

Os embriões da Lei da Ação Civil Pública são dois projetos de dois grupos de juristas distintos. O primeiro, denominado projeto Bierrembach, conquanto tenha sido apresentado como Projeto de Lei nº 3034, no Congresso Nacional, pelo deputado federal Flávio Bierrembach, é de lavra dos professores Ada Pellegrini Grinover, Candido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira. [...] O segundo projeto a que nos referimos, de autoria de Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Edis Milaré e Nelson Nery Júnior, membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, foi apresentado no XI Seminário Jurídico de Grupos daquele órgão, trazendo alguns acrescentamentos. Houve um

alargamento ao objeto daquele primeiro, de modo a estender a tutela a outros direitos difusos e coletivos, que não o meio ambiente, tônica e único objetivo do projeto inicial [...] (QUEVEDO, 2007, Apud MOREIRA, 2014, p.01).

No Congresso Nacional, finalmente, em 25 de julho de 1985 é publicada, no Diário Oficial da União, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da ACP). Em 1988, com a promulgação da CRFB/88, no art. 129, III, fora insculpido essa ferramenta para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (MOREIRA, 2014, p.01).

A edição da referida lei que normatizou a ACP como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos fez com que a agressão ambiental finalmente torna-se um caso de justiça. Através dessa lei associações civis ganharam força para agir em juízo, e juntamente com o Ministério Público (MP) puderam em parte frear as inconsequentes agressões ao meio ambiente (MILARÉ, 2004, p.120).

A Lei da Ação Civil Pública teve o seu alcance de aplicação modificado com a entrada em vigor da Lei nº 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), visto que, antes, ela podia ser usada para reclamar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. Destinava-se a esses direitos difusos e coletivos, restringindo-se aos casos cujos bens fossem indivisíveis. Embora todo o avanço que ela representou, com o inquérito civil exclusivo do Ministério Público, mais tarde protegido pela CRFB/88, tratava-se de uma lei esparsa, e sua aplicação estava ainda além de sua plenitude.

Em virtude dessas considerações, Milaré (2004, p.846) conceitua e exemplifica direitos difusos e coletivos:

É difuso o direito transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas, ligadas entre si por circunstâncias de fato: como habitar na mesma região, consumir iguais produtos, expor-se aos efeitos de um determinado serviço perigoso ou de uma publicidade enganosa. São coletivos os direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares grupo, categoria ou classe de pessoas, ligadas entre si ou com a parte contrária

por uma relação jurídica base: o condomínio, o sindicato, os entes profissionais.

Os interesses individuais homogêneos são aqueles direitos que têm origem comum, como por exemplo, com danos ambientais sofridos por proprietários vizinhos de uma mesma área contaminada (MILARÉ, 2004, p.846).

No seu art. 1º, prescreve como ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais, sem prejuízo da ação popular, e, desta maneira, como objeto da ação civil pública, os danos causados 1. ao meio-ambiente; 2. ao consumidor; 3. a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; 4. a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; 5. por infração da ordem econômica; e 6. à ordem urbanística nos alerta que este rol não é *numerus clausus* (número fechado), podendo, ainda, ser acrescentada a defesa coletiva das pessoas portadoras de deficiência; dos investidores de mercado de valores mobiliários; das crianças e adolescentes, dentre outros (MAZZILLI, 2005, p. 05 Apud MOREIRA, 2014, p.01).

É notório que o objeto da ação civil pública é muito abrangente e assim o deve ser, já que os direitos transindividuais são patrimônio de todos e, portanto, merecem a devida atenção e proteção pelo Estado. Porém, a Medida Provisória nº 2180-35, de 2001, acrescentou o parágrafo único, com a seguinte redação: “Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”. Vale discutir a constitucionalidade desta nova redação, incluída pela Medida Provisória. A CRFB/88 trouxe, no seu art. 129, III, como função institucional do MP, a ACP para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Noutro dispositivo, notadamente no art. 5º, XXXV, prescreve, limpidamente, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Assim, é indubitável que o acréscimo ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, feito pela Medida Provisória destacada, está ferindo disposições expressas da Constituição da República. Vê-se que foi uma medida do Estado para tentar limitar a tutela dos direitos transindividuais, que muitas vezes são violados pelos entes estatais (MOREIRA, 2014, p.01).

Hugo Nigro Mazzilli destaca sobre a arbitrariedade da medida, alegando que:

Ora, é garantia constitucional o acesso à jurisdição, tanto o acesso individual como o acesso coletivo. O art. 5º da Constituição tutela tanto os direitos e deveres individuais como os coletivos; por outro lado, tanto as lesões efetivas como até mesmo as ameaças de lesão estão incluídas na tutela constitucional (CF, arts. 5º, XXI, XXXV; 8º, III, 129, III, 232 etc.). Assim, é inconstitucional a limitação trazida pelo parágrafo único do art. 1º da LACP, pois não pode o legislador ordinário proibir o acesso coletivo à jurisdição, nas hipóteses onde tal acesso não convenha ao administrador (não raro o maior violador dos direitos transindividuais) (MAZZILLI, 2005, p. 5 Apud MOREIRA, 2014, p.01).

O art. 5º, da lei estudada, prescreve os legitimados para a propositura da ação civil pública:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007) (BRASIL, 1985).

O rol de legitimados para propor a ACP é extenso. Devemos enfatizar, todavia, o papel especial atribuído ao MP, pois este atuará obrigatoriamente como fiscal da lei (§ 1º, Art. 5º) e, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o MP ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa (§ 3º, art. 5º) (MOREIRA, 2014, p.01).

Machado (2006, p.124-125) ressalta que se não houvesse direito ao processo judicial ambiental, o artigo 225 da CRFB/88 não teria validade, ou restaria como uma ideia digna, mas sem concretude. O meio ambiente passou a ter no delineamento constitucional do Ministério Público um grande suporte. Segundo artigo 127 da CRFB/88 o Ministério Público é definido como: “A instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Cumpra observar, que o Meio Ambiente ganha muito em ter o MP como um dos atores da ACP, munido de poderes para uma atuação eficiente e independente. O inquérito civil, atribuição constitucional do MP, servirá para uma eficiente colheita de provas para embasar a ação judicial. Destaca-se que essa Instituição vem propondo uma quantidade grande de ações civis públicas ambientais onde o pólo passivo está o Governo Federal ou os Governos Estaduais, além de empresas públicas ou privadas. (MACHADO, 2006, p.128) assevera:

O Ministério Público, que guardou o monopólio da ação penal pública (art. 129, I), não pretendeu monopolizar a ação civil pública ambiental, uma vez que sua legitimação para as ações civis previstas nesse artigo não impede a de terceiros (art. 129, § 1º).

Milaré (2004, p.844) analisa que o escopo da ACP consiste em fazer atuar a função jurisdicional direcionado à tutela de interesses vitais da comunidade. Em vista da inércia do Poder Judiciário, indispensável a sua atuação imparcial, é necessário saber quem está legitimado a defender esses interesses, que não podem se subordinar à livre disposição de seus titulares.

Vale frisar, que foi conferido por lei, o poder de provocar o Judiciário para defesa de interesses transindividuais: ao MP, às pessoas jurídicas estatais, às entidades e órgãos da administração pública, direta e indireta, ainda quem sem personalidade jurídica, e às associações que ostentem um mínimo de representatividade, e onde não há coincidência

entre o titular do bem lesado e o sujeito do processo (MILARÉ, 2004, p.845).

A ACP claramente se tornou um grande instrumento para garantir os direitos transindividuais. É tão importante que sua envergadura processual tomou proporções levemente comparadas aos “remédios constitucionais”, na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os bens tutelados pela Lei nº 7.347/85 e consagrados pela CRFB/88 (art. 129, III) são tão relevantes que qualquer pessoa poderá e o servidor tem o dever de prestar informações e provocar a iniciativa do MP para propositura da ação. Tem-se até a perspectiva de impulso do magistrado, ao prelecionar o art. 7º da referida lei que “se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências” (MOREIRA, 2014, p.01).

Em suma, a Lei da Ação Civil Pública é caracterizada por ser uma lei de interesses difusos, trata da ação civil pública de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico. O propósito da Ação Civil Pública é o direito de postular a proteção jurisdicional dos interesses metaindividuais. De buscar soluções para os conflitos de interesse de um número indeterminado de pessoas com diversos interesses, mas que dentro desses encontram-se um que é indivisível a todos deste grupo. Deduz-se que o presente instrumento jurisdicional é hábil a facilitar o acesso à justiça, nas áreas ambientais, trabalhistas e consumeristas. Porém, vale salientar, nos mostra ser mal utilizada pela sociedade, que não encontrou nas ações de massa a força que necessita para exigir em juízo o que lhe é de direito.

2.3 ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº 10.257/2001

Seu objetivo é garantir à população o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, utilizando uma série de instrumentos no controle dos impactos urbanos. Após anos de negociações e adiamentos o Congresso Federal aprovou o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da CRFB/88. Estes artigos são responsáveis pela constituição de explicar o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana.

Fernandes (2002) faz uma análise conceitual acerca da importância da lei a partir de uma perspectiva jurídico-política. O Estatuto da Cidade apresenta três dimensões fundamentais: 1) os novos instrumentos urbanísticos disponíveis para a construção de outra ordem

urbana pelos municípios; 2) os processos apontados para a gestão democrática da cidade; 3) os instrumentos jurídicos propostos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.

No primeiro conjunto dos novos mecanismos urbanísticos a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é encarada por meio de dispositivos que procuram privar a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, baseado na destinação prevista para a região pelo Plano Diretor. A adoção deste instrumento pode significar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam em vão encarar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.5).

Ainda no campo dos mecanismos urbanísticos, o Estatuto dedica-se a ideia do Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A ideia é muito simples: se as potencialidades dos diferentes terrenos urbanos devem ser diferentes em função da política urbana (áreas que em função da infraestrutura instalada devem ser adensadas, áreas que não podem ser intensamente ocupadas por apresentarem alto potencial de risco – de desabamento ou alagamento, por exemplo), não é justo que os proprietários sejam prejudicados através da penalização - ou beneficiados – individualmente por esta condição, que independeu de modo total de sua ação sobre o terreno. Desta maneira separa-se um direito básico, que todos os lotes urbanos devem ter, dos potenciais definidos pela política urbana (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.5).

No decorrer do longo processo de tramitação, as críticas em relação a estes novos dispositivos tentaram caracterizar estes instrumentos como mais um imposto ou confisco de um direito privado. Este discurso procura inverter o que realmente ocorre em nossa cidade a apropriação privada (e na mão de poucos) da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos. Além de configurar um confisco, este mecanismo perverso é caracterizado pela desigualdade de condições urbanas que caracteriza as nossas cidades, que acaba sendo responsável também por instaurar um

urbanismo condenado a um modelo excludente: as poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os seguimentos de maior renda. Para os mais pobres, resta a ocupação das áreas poucas aptas para urbanizar como as encostas de morros, as beiras de córregos, os mangues. Desta maneira, uma rica máquina de exclusão territorial é colocada em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.6-7).

Com o advento do Estatuto da Cidade, temos pela primeira vez em nossa história uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam. De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar, obrigatoriamente, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas também, na implementação e gestão das decisões do Plano. Portanto, mais do que um documento técnico, o Plano passa ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata aqui da tradicional fase de consultas que os planos diretores costumam fazer a seus interlocutores preferenciais, clientes dos planos e leis de zoneamento que dominam sua linguagem e simbolização. O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.7).

Ainda no campo da ampliação do espaço da cidadania no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico da cidade, o Estatuto da Cidade prevê o Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos que a lei municipal considerar como geradores de alterações significativas no perfil da região onde se instalar e inclui a obrigatoriedade de controle direto, por representação da sociedade civil, das operações urbanas. Operações Urbanas, conforme o Estatuto são definições específicas para certa área da cidade que se quer transformar,

que preveem um uso e uma ocupação diferente das regras gerais que incidem sobre a cidade e que podem ser implantados com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados. O Estatuto da Cidade aceita a possibilidade de que estas operações ocorram; entretanto, exige que - em cada lei municipal que aprovar uma Operação como esta - devam ser incluídos obrigatoriamente: o programa e projeto básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Com estas medidas se procura poupar que as operações sejam somente liberações de índices construtivos para atender interesses particulares, ou simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.7-8).

O terceiro conjunto de mecanismos trata da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade. Os números não são precisos, todavia podemos afirmar que mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização. Uma grande parte desses assentamentos é formada por posses de propriedade públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas. A partir dos anos 70, os municípios vêm investindo nas chamadas favelas, reconhecendo sua existência como parte da cidade, porém, apesar da urbanização das favelas estar sendo defendida e praticada há décadas, a titularidade definitiva destas áreas para seus verdadeiros moradores vem enfrentando processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro junto aos cartórios. Para este tema, o Estatuto aprovado no Congresso previa a regulamentação do usucapião (inclusive coletivo) para regularizar posses em terrenos privados, e a concessão do direito real de uso para imóveis públicos ocupados por posseiros. Tanto o usucapião como a concessão só se aplicariam para imóveis até 250 metros quadrados, que sejam a única moradia, que se encontra na terra há mais de 5 anos, sem contestação por parte do proprietário legal. Infelizmente, o Presidente, ao sancionar a lei, vetou todos os artigos referentes à concessão, permanecendo apenas o usucapião. Isto significa que as ocupações de imóveis públicos - que são a maior parte das terras onde se encontram as favelas em nossas cidades - ainda não estão sendo tratadas por lei federal. É muito triste que estes artigos tenham sido vetados, já que sabemos que mesmo que nada impeça às prefeituras de fazer à concessão de terrenos de sua propriedade as cidades urbanizam, mas não conseguem regularizar a propriedade de bairros inteiros que estão

assentados sobre terras pertencentes a entes estaduais ou federais. Neste sentido, as críticas que fundamentaram as posições contrárias à permanência da Concessão no Estatuto apoiaram-se em um discurso ambientalista para defender uma possível tomada massiva de áreas frágeis ou de preservação ambiental de propriedade de entes públicos. Agora se os imóveis, públicos ou privados, têm outra destinação, seus proprietários podem solicitar a reintegração e as áreas passam a não ser mais passíveis de usucapião ou concessão (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.8-9).

O Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Grande parte dos instrumentos depende dos Planos Diretores ou de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, no entanto, o direito e o dever de cobrar que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p.9).

Enfim, o Estatuto da Cidade é o resultado de muitos debates da sociedade organizada e mobilizações. Foi a partir da atuação principalmente dos movimentos sociais e técnicos, que há vários anos percebia a necessidade de pensar uma proposta de convivência mais justa, possibilitando o resgate da solidariedade nos centros urbanos. Mesmo que a lógica do mercado prevaleça, mesmo que as ocupações e as palafitas ainda proliferem e se amontoem em um país com muita terra concentrada nas mãos de poucos, ainda há vontade de mudar essa realidade. Devemos nos apropriar do Estatuto e transformá-lo em ações que viabilizem mais organização, lutas populares, perspectivas e ações concretas para a superação dos contrastes sociais, políticos, econômicos e culturais.

2.3.1 Plano Diretor

É de suma relevância analisar o Plano Diretor, este por sua vez, regulamentado no Estatuto da Cidade. Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. O Estatuto da Cidade delega ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social. Os Planos Diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos

à inovação e à criatividade, e quanto mais estimule a participação dos cidadãos e a produção coletiva. O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Partindo do ponto de que o plano diretor tem seu destino voltado às cidades, é importante traçar um conceito do que seja a mesma. Ocorre que essa definição é variável, conforme o país. A maioria segue o critério demográfico-quantitativo, isto é, uma localidade é considerada cidade quando atinge determinado número de habitantes. O Brasil adota o critério legal, ou seja, são consideradas cidades os núcleos urbanos que se enquadrarem na disposição constitucional do § 4º do art. 18 da CRFB/88, modificado pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996:

Art. 18, § 4º, CF/88: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1996 Apud FREITAS, 2011, p.124).

É importante observar que a constitucionalidade dessa nova norma constitucional foi contestada no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2395, porém, em julgamento realizado pelo Tribunal Pleno desta Corte, em 09/05/2007, foi declarada a constitucionalidade da mesma, inexistindo, afronta à cláusula pétreia da forma federativa do Estado decorrente da atribuição à lei complementar federal para fixação do período dentro do qual poderão ser efetivadas a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (BRASIL, 2007 Apud FREITAS, 2011, p.124).

A alteração do texto constitucional buscou frear a criação indiscriminada de municípios ocorrida a partir da promulgação da CRFB/88. Desde então, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2009 Apud FREITAS, p. 124) apareceram 1.307 novos municípios, dentre os quais 90% com menos de 20 mil habitantes. Tal fato, por um lado, transpareceu o grande interesse político envolvido (criação de cargos de prefeito, vereadores e de todo o

aparato administrativo municipal) e, por outro, a falta de seriedade nos estudos de viabilidade. Sobre os mesmos, oportuna a advertência feita por Silva, (2008, p.25-26) Apud Freitas (2011, p.124-125):

Os conceitos demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjunto de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.

No que diz respeito ao conceito de plano diretor, ensina Machado (2009, p.393), o plano diretor constitui-se em um

[...] conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a serem levadas a efeito no território municipal.

Observando-se a constituição de centenas de novos municípios, resultado tanto do intenso processo de urbanização experimentado pela sociedade brasileira nas últimas décadas, como pela sua legitimação em diversas leis estaduais, o plano diretor aparece como um instrumento de orientação e normatização dos processos de gestão da área territorial municipal, a partir de uma radiografia de seu estado atual, cuja intenção é identificar os problemas existentes e planejar ações futuras que os resolvam ou os minimizem, promovendo e garantindo os direitos fundamentais de seus habitantes, em especial, o de um ambiente urbano ecologicamente equilibrado (FREITAS, 2011, p.125). Para atingir esse objetivo, deve o plano diretor orientar com suas premissas e diretrizes os demais instrumentos de planejamento local, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), pois é imprescindível que haja recursos financeiros destinados especificamente para a concretização das políticas por ele traçadas (SILVA, 2008 Apud FREITAS, 2011, p.125).

Em função das problemáticas do meio urbano, a CRFB/88 prevê, em seu artigo 182, caput e § 1º, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo município e que, dentre as suas variadas atribuições, estão o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Para o constituinte, o plano diretor é o instrumento básico para que esses objetivos sejam alcançados, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, as quais devem aprová-lo por meio de suas Câmaras Municipais. Além disso, conforme os §§ 2º e 4º do supracitado artigo, o plano diretor traçará os requisitos necessários para que a propriedade urbana cumpra sua função social, sob pena de sanções que vão desde o aumento do imposto predial e territorial urbano (IPTU) até a desapropriação. Dessa forma, valiosa a lição de Dallari e Ferraz (2006, p.324 Apud FREITAS, 2011, p.125-126):

O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana [...].

Acontece que as disposições constitucionais ligadas ao meio ambiente urbano, apesar de inovadoras, passaram a carecer de uma legislação que lhes regulamentasse, definindo melhor conceitos e formas de concretização. Isto só viria a ocorrer quase treze anos depois, com a promulgação do Estatuto da Cidade, conforme observado em tópico anterior dessa pesquisa, no qual veio estabelecer regras gerais em termos de política urbana, visando à regulação do uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança, bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Em seu art. 4º, o referido diploma legal enumera como instrumentos para consecução de seus objetivos, dentre outros: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal; institutos tributários e financeiros; e estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV) e de impacto ambiental (EIA) (FREITAS, 2011, p.126).

Destacado nos artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade, o plano diretor deverá ser aprovado em lei municipal e deverá englobar o município como um todo, porém, deverá ser revisto a cada dez anos, sendo obrigatório para cidades: com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CRFB/88; integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Nota-se que o Estatuto da Cidade acabou contemplando alternativas de exigibilidade do plano diretor, não se restringindo apenas ao critério populacional expresso no texto constitucional. Esse alargamento das alternativas nas quais se revela obrigatória a instituição do mesmo veio ao encontro do princípio do desenvolvimento sustentável previsto na CRFB/88 e em diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. De fato, além de ser uma forma eficaz para nortear as políticas de ordenamento da cidade, o plano diretor é um instrumento juridicamente seguro e legítimo, pois criado por lei que, obrigatoriamente, é precedida de amplas discussões envolvendo os mais diversos atores sociais que protagonizam o habitar cidadão, fato que, em princípio, facilita sua plena implementação (FREITAS, 2011, p.126-127).

2.3.1.1 Histórico dos Planos Diretores de Florianópolis

A partir de 2006 Florianópolis iniciou um planejamento dito participativo, através de agentes e atores sociais, públicos e privados, ligados às diversificadas tendências, legitimados por organizações da sociedade civil ou por seus lugares de moradia. O planejamento que se procura fazer depois da lei que orienta o Estatuto da Cidade é diferente daquele feito em outros momentos porque o conhecimento urbanístico mudou, não somente em razão de uma nova reflexão sobre a prática de intervenção na cidade, mas também e principalmente porque a cidade que hoje temos, também apresenta outras características (PEREIRA, 2011, p.277).

Florianópolis passou por quatro momentos distintos em sua evolução urbanística: a primeira experiência urbanística modernista em 1951; o segundo plano modernista em 1969; em 1997 o terceiro plano para a cidade; e por fim a outra cidade para ser planejada em 2006. A Primeira Experiência Modernista em 1951, foi coordenada por Edvaldo

Pereira Paiva, com participação Edgar Graeff e Demétrio Ribeiro. Esta equipe contratada preparava na ocasião um plano para Porto Alegre, inspirado no planejamento urbano uruguaio, orientado pela Carta de Atenas. O plano indicava uma hierarquização das vias de transporte, caracterizada por uma via tronco entre o continente e a ilha, embora implantados de forma assistemática por questões políticas, construindo primeiro a Avenida Beira Mar Norte, uma via hierarquicamente inferior que a via Expressa Sul, uma via tronco de circulação principal. Este plano determinava a localização de certas estruturas como a estação ferroviária, a estação marítima, a rodoviária, o centro cívico, o campus universitário e o estádio esportivo. Fica evidente a negação da cidade tradicional e a forte inspiração funcionalista. Tal plano nunca foi aplicado em Florianópolis, porém influenciou o segundo plano modernista de 1969 (PEREIRA, 2011, p.277-278).

O plano diferenciou a ocupação da Ilha e do Continente em função dos equipamentos e das atividades que cada área exerceria. Na parte continental o plano foi mais voltado para o Bairro do Estreito. Um aterro de mais de 60 hectares, localizado entre a Ponta do Leal e a Ponte Hercílio Luz abrigaria as novas instalações portuárias. Nas imediações deste complexo portuário e industrial, as áreas residenciais teriam seu espaço dando condições para a expansão urbana. Na Ilha o plano era apenas na área da península. Propunha, na parte sul da península, a implantação de uma Via-Tronco. Esta via se originaria no Continente, efetuar a conexão com a Ponte Hercílio Luz, e na Ilha, contornava a orla sul da península. Ao longo desta Via-Tronco seriam instalados um centro cívico e um centro religioso-comercial na área da Praça XV, e sobre um aterro na extremidade da via a Cidade Universitária (SUGAI, 1994, p.64-65).

A ocupação das glebas situadas ao norte da península era umas das prioridades do plano. A urbanização partiria da ampliação do sistema viário que desmembraria essas glebas. A construção destas novas ruas garantiria a ocupação e a acessibilidade na área norte da península, fazendo sua ligação a oeste da península com a Ponte Hercílio Luz, e ao sul da península com o centro administrativo comercial da cidade. Uma avenida à beira-mar contornando a orla norte seria implantada sobre o fundo das propriedades existentes e em parte sobre aterro. Esta avenida seria conectada com a via tronco sul, alcançando o centro administrativo-comercial da cidade pela orla. Esta nova avenida acabou sendo chamada Avenida Beira-Mar Norte. Implantada na década de 1960, tornou-se a ligação viária precursora da atual Via de Contorno Norte-Ilha. Esta que era uma via secundária no

Plano modernista de 1951 acabou assumindo o papel de via-tronco no processo de urbanização que se estabeleceu. No final dos anos 50 surgiu a ideia da construção de um campus universitário no bairro Trindade. Nesse período, houve poucos investimentos do Estado na área da mobilidade, carecendo principalmente intervenções que melhorassem a acessibilidade à região do campus universitário (SUGAI, 1994, p.66).

Os acessos existentes eram quatro. Dois destes faziam a ligação da Trindade com a península central, contornando o Morro da Cruz pelo norte. O outro acesso contornava o Morro da Cruz pelo sul. Um terceiro cruzando o morro. E uma quarta via direcionava-se da Trindade para o Córrego Grande e para a Lagoa da Conceição, situada a leste da Ilha. O acesso ao Norte da Ilha estava mais adiantado. Todo este setor foi privilegiado, não apenas com um novo sistema viário, infraestrutura, equipamentos e áreas verdes, mas, também, com o benefício de sua qualificação e preservação, restringindo a ocupação das atividades indesejáveis, como as atividades industriais e portuárias, através da legislação urbana (Lei n.246/55). A estrada que dava acesso aos balneários do Norte da Ilha, a SC-01 (atual SC-401), surgiu dos antigos caminhos do século XVIII que levavam ao Forte de São José da Ponta Grossa, e até a década de 1960 não tinha sido asfaltada (SUGAI, 1994, p.91).

Muitas foram às leis esparsas que tentaram ordenar à ocupação do solo e o processo de urbanização da cidade. Porém, a primeira e verdadeira experiência de Florianópolis com a elaboração de um Plano Diretor se deu somente com o Plano da década de 1950. Foi o primeiro plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, através da Lei nº 79/51. Trazia disposto em seu artigo 1º: “Fica o Governo Municipal autorizado a contratar com um escritório técnico especializado ou com um engenheiro urbanista, o estudo e a elaboração de um Plano Diretor para a Capital”. Este Plano foi elaborado e aprovado durante a gestão do Prefeito Paulo Fontes, entre os anos 1951 e 1955. O primeiro Plano Diretor Municipal, denominado de “Código Municipal de Florianópolis”, foi aprovado na Câmara de Vereadores em 15 de novembro de 1955, através da Lei nº 246/55 (CAMPOS, 2004, p.165).

O segundo plano modernista em 1969 foi coordenado pelo arquiteto urbanista Luiz Felipe Gama d’Eça e apresentava pressupostos técnicos orientados pela crença no processo de planejamento articulado dos planejadores locais com o processo de planejamento nacional integrado da época, e fé no planejamento regional segundo os princípios da Carta de Atenas. Ele distribuía as indústrias ao longo da BR-101 nos municípios de Palhoça e São José e disseminava áreas agrícolas no

espaço regional, caracterizando Florianópolis como uma metrópole de trocas. Este plano pode ser considerado desenvolvimentista, racionalista e planificador (PEREIRA, 2011, p.279).

Algumas condições marcam esse novo plano: a) a implantação de uma base naval e um complexo portuário em Anhatomirim, situado no Continente, próximo ao limite norte da Ilha; b) a criação de redes de integração rodoviária dentro da área metropolitana (rodovias estaduais); c) a integração destas rodovias com a BR-282 (Florianópolis/Lages), para acelera o desenvolvimento em Lages e região. O plano indicava duas áreas de expansão urbana. Uma área ao longo da BR-101, em trecho dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu. A outra, mais relevante, na costa leste da Ilha. A condição básica do plano era a implantação, em caráter de absoluta prioridade, do Plano Urbano de Florianópolis e área conurbada (SUGAI, 1994, p.101).

Outro objetivo do plano era a criação do centro metropolitano, situado na área urbana central, da Ilha e do Continente, voltado para a Baía Sul. Neste Centro Metropolitano estavam previstas uma série de grandes intervenções que consolidariam um centro administrativo, institucional e financeiro. Destaque para a proposta de uma nova ponte Ilha-Continente (Ponte Colombo Salles) e um grande aterro para dar suporte às diversas conexões viárias (aterro da baía sul), os terminais rodoviários, o centro cívico, o túnel do Morro do Penhasco (obra executada no Plano Diretor de 1997) e os prédios do Legislativo, Judiciário e Executivo (SUGAI, 1994, p.102).

A maior intervenção do plano era o eixo viário de integração Continente-Ilha, que se dirigia para a área sudeste de Florianópolis. A nova ponte Ilha-Continente e o Túnel do Penhasco se conectariam com a Via Expressa. Seriam implantados na parte sul do Morro da Cruz. Um novo trecho da Via Expressa continental foi denominada BR-282 e a sua continuidade na Ilha denominava-se Via Expressa Sul (obra foi executada no Plano Diretor de 1997). O principal acesso à cidade universitária seria feito pelo Saco dos Limões, através de uma derivação desta via expressa. Esta obra é prevista pelo o atual PDP revogado pela Justiça Federal (SUGAI, 1994, p.103).

Na área urbana da ilha foram previstas vias de trânsito rápido contornando a área da península e o Morro da Cruz, através deanel viário formado pela continuidade da Avenida Beira-Mar Norte em conexão com a Via Expressa Sul. Esta via de trânsito de rápido cruza a península e o Morro da Cruz, no sentido norte-sul, efetuando conexão entre a Agrônômica e a Via Expressa Sul (Avenida Mauro Ramos). Um complexo rodoviário ao longo da Ilha, garantindo acessibilidade a todos

locais considerados de interesse turístico também estava previsto no plano. Outro feito do plano era um circuito rodoviário ao redor da Ilha, que totalizavam 116 km de estradas mais amplas e asfaltadas. Já que pouquíssimas estradas estavam pavimentadas (SUGAI, 1994, p.103-104).

No Setor Oceânico Turístico o plano previa uma ligação rodoviária pela orla leste entre a Praia da Joaquina, Praia do Campeche e Morro das Pedras. A Via Parque faria conexão com a Via Expressa Sul. O projeto desta via nunca foi executado. Ele é objeto do atual plano diretor, porém a resistência dos movimentos sociais tem atuado no sentido de inibir a execução deste projeto. Interesses políticos e econômicos levaram a expansão urbana da Ilha para o norte, na direção de Canasvieiras e Jurerê, mesmo com o plano priorizando a expansão no sentido sudeste da Ilha (SUGAI, 1994, p.105).

Apesar da importância de Canasvieiras e Jurerê como pontos turísticos hoje, os mesmos ficaram em sexto lugar na lista de prioridade do plano. Não foram previstos nestes balneários investimentos urbanos semelhantes aos definidos para o Setor Oceânico Turístico. Novamente o plano dá indícios de um privilégio ao sudeste da ilha. A única Via Expressa prevista neste Plano Urbano de Florianópolis ligaria a BR-101 com a Via Parque. O Plano Integrado garantia acessibilidade rodoviária a todas as regiões da Ilha, privilegiando, no entanto, a área do Campeche. Não era prevista nenhuma outra via expressa além da Via Expressa Sul, que ligava a BR-101 ao sudeste da Ilha. A Via de contorno Norte-Ilha não foi proposta pelo Plano Integrado com características de via expressa. A Avenida Beira-mar estava quase finalizada e faria parte do anel viário ao redor do Morro da Cruz. Seria implantada uma via com duas pistas até o campus UFSC e deste até o Saco dos Limões, conectando-se ali com a Via Expressa Sul. Esta extensa via constituiria o anel viário norte. Portanto, teria características de avenida de trânsito rápido e não de via expressa. (SUGAI, 1994, p.107-108).

O Plano Diretor foi aprovado em 1976, pela Lei n.1440/76. Veio legitimar e servir de orientação para todas as grandes intervenções viárias feitas nas décadas de 70 e início de 80 em Florianópolis. Definia que o Município deveria ser dividido em Zona Urbana, Zona de Urbanização Prioritária e Zona de Urbanização Diferida. Na década de 1970 foram feitos os aterros na Ilha e no Continente, dando início as obras da nova Ponte Governador Colombo Salles. O aterro serviu de acesso à Ponte Colombo Salles e também à terceira ponte prevista para ser implantada paralela a esta. A Ponte Pedro Ivo Campos foi concluída

em 1991. Apesar da Via de Contorno Norte ter garantido acessibilidade e tantos privilégios locais à região, os acontecimentos têm evidenciado as dificuldades de convivência entre esta via expressa e os bairros residenciais em seu entorno (SUGAI, 1994, p.113).

Desde a entrada em vigor do Plano Diretor em 1976, até 1993, o Plano sofreu 285 alterações pontuais, ficando totalmente descaracterizado enquanto um instrumento de planejamento. Na gestão de E-speridião Amim, entre os anos 1989 e 1992, promoveram-se 158 alterações do Plano Diretor. Após uma série de alterações o Plano foi ficando defasado e perdeu a sua eficácia. Surge o Plano Diretor dos Balneários em 1985, em decorrência da expansão urbana ocorrida em Florianópolis, durante a década de 1970 e início da década de 1980. Neste período os empreendedores da construção civil tiveram nas praias da Ilha uma excelente fonte de renda e lucros. Em 1985 é aprovado o Plano Diretor dos Balneários com a Lei Municipal nº 2193/85. Pode-se destacar que de início em função da problemática definida, ao contrário do Plano de 1976, o Plano de Balneários não elegeu as áreas de transporte como ponto chave. Destinou apenas três seções relativas ao Sistema Rodoviário, Hidroviário e à Circulação de Pedestres (CECCA, 1997 Apud CAMPOS, 2004, p.187).

O terceiro plano para a cidade foi aprovado em 1997. O zoneamento toma o lugar do plano: com o esgotamento do plano de 1976, perdeu-se o norte em termos de visão de futuro para a cidade. O principal agente idealizador daquele plano, o arquiteto Luis Felipe Gama Deça, ficou à margem, por vários motivos, do processo de sua implantação. Um dos instrumentos previstos por ele, a existência de um órgão de planejamento, o qual era previsto para ter alcance metropolitano, foi criado em 1977. Porém, os objetivos do plano foram sistematicamente negligenciados, embora, contraditoriamente, seus projetos fossem, mesmo de maneira assistemática, implantados. Isto é visível no sistema viário da cidade, no qual, as vias hierarquicamente inferiores (Via de Contorno Norte, duplicação da SC-401) foram construídas antes dos troncos de circulação principais (Via Expressa Sul, túnel Antonieta de Barros), o que resultou na ocupação prioritária do Norte da Ilha, em detrimento da criação de uma 'cidade nova' no Sul da Ilha, como queria o plano, demonstrando que a agenda político-econômica era, no mínimo, diferente da agenda técnica (PEREIRA, 2011, p.282).

Além do que, uma outra grande contradição do planejamento urbano de Florianópolis é que, após 30 anos da aprovação da lei 1.440/76, ele resulta numa ocupação do solo bem distinto do que ele

preconizou. As inúmeras modificações de zoneamento feitas por leis específicas que seguiram a lei de 1976 colocaram à prova o próprio plano. Portanto o plano de 1997 apresentou um zoneamento muito distinto do anterior, mas muito parecido em relação ao uso do solo. Enfim, o zoneamento tomou o lugar do plano (PEREIRA, 2011, p.282).

O século XXI começa em Florianópolis com certa perda de confiança nos ideais de modernidade: o crescimento da cidade, colocado como premissa de desenvolvimento dos planos anteriores, é criticado em função dos impactos negativos sobre o meio ambiente; a cidade idealizada nos planos torna-se cada vez mais longíngua, substituída pelas contradições sociopolítico-espaciais que se impõem, os diversificados territórios da cidade procuram o reconhecimento de suas identidades e de suas histórias. O tecnocratismo é colocado em xeque, e o quadro legal imposto pela lei 10.257, o Estatuto da Cidade, exige um novo plano diretor. Assim, Florianópolis começa a elaborar um planejamento de forma participativa para a cidade, que abrange, pela primeira vez em sua história todo o território municipal. Colocam-se lado a lado atores ocupantes de diferentes e por vezes antagônicas posições políticas e visões de desenvolvimento urbano. O planejamento parece ser outro (PEREIRA, 2011, p.283).

O processo de planejamento participativo iniciado em Florianópolis no ano de 2006 com o advento do Estatuto da Cidade foi, portanto, em seu momento inicial, um planejamento diferente de todos que até então foram feitos para a cidade. Um planejamento diferente de todos os outros realizados e que após nove anos de conflitos se concretizou, quando aprovado em 06 de janeiro de 2014, destacando-se com uma grande resistência popular e do MPF. Porém não é somente a forma de planejar a cidade que mudou em Florianópolis; mudou igualmente a própria cidade e sua representação. Ascher (2004) Apud Pereira (2011, p.289), afirma que a cidade contemporânea apresenta um novo modelo de urbanização o neourbanismo é apresentado como a necessidade de novos instrumentos organizativos para uma nova cidade que se apresenta. Conforme Chalas (2001,2005) Apud Pereira (2011, p.289-290), a urbanidade que hoje se desenha não faz tábula rasa de elementos tradicionais da análise urbana (rural/urbano; centro/periferia; cidade/não cidade; homogêneo/heterogêneo; contínuo/descontínuo; misto/segregado; cheio/vazio); ao contrário, ela os integra todos, os reorganiza e os redistribui segundo uma dinâmica não dualista do terceiro incluído. Ele caracteriza a cidade contemporânea como a 'da mobilidade', 'presente em todo o território', 'dos vazios' e 'a tempo contínuo'. Ambos os autores apresentam modalidades que se

comunicam, sobretudo na aceitação da complexidade do urbano, que leva à politização do ato de planejar na medida em que os diversos saberes da comunidade necessitam ser integrados e que o urbanista não tem mais o monopólio do conhecimento sobre a cidade. A reflexão da realidade de Florianópolis à partir dessa ótica poderia indicar algumas saídas, mesmo instrumentais, para seu planejamento.

No planejamento urbano tradicional, o primeiro grande recorte espacial proposto para nossas cidades era o que conceitua a chamada zona rural e a chamada zona urbana. Esse recorte era baseado no Código Tributário Brasileiro, pois define onde a administração municipal pode cobrar o IPTU. Fugindo o viés tributarista, no caso de Florianópolis parece muito difícil aceitar a existência de uma grande área rural que se verifique em todo município; as relações de ruralidade estão sendo substituídas gradativamente por uma urbanização difusa por todo território. Além disso, a cidade dispersa sobre todo o território de forma desigual, coloca à prova o instrumento central do pensamento modernista do planejamento urbano: o zoneamento funcional. A ocupação dispersa em Florianópolis não é nova; data de início de sua própria colonização, quando os diversos núcleos de açorianos se implantaram; o que temos de característico hoje é que a urbanização está por todo o território; mesmo as áreas vazias da ilha acabam por estruturar a própria ocupação humana. Tal processo está levando o planejamento começar a definir dois espaços centrais no processo de organização da ocupação em Florianópolis: as áreas urbanizáveis e as áreas de proteção ambiental. Inclusive, a questão ambiental tem demonstrado grande influência do debate sobre a cidade, muito embora o conceito de preservação seja ao mesmo tempo unânime e diferenciado entre os muitos atores do processo (PEREIRA, 2011, p.290).

A cidade território também nos apresenta a ideia da cidade desigual do ponto de vista social. Neste aspecto, a ideia de criação de Zonas Especiais de Interesse Social parece ser uma possibilidade a ser considerada. Uma cidade que tem mais de sessenta localidades com problemas habitacionais não pode tratar o assunto moradia popular de maneira periférica, mesmo com as ambiguidades que este termo pode nos apresentar. Enfim, a cidade de Florianópolis não pode ser entendida à partir dos olhares que colocavam os planejadores que procuraram aqui implantar uma cidade segundo os princípios modernistas: funcional, dividida em zonas de usos exclusivos, com grandes eixos de circulação, que teriam o famoso movimento pendular casa-trabalho-casa. O planejamento deve ser outro pois a cidade é outra e as representações que temos sobre ela também são outras (PEREIRA, 2011, p.291).

Depois de oito anos de conflitos foi aprovado o plano diretor de Florianópolis com enorme resistência popular em 06 de janeiro de 2014. Dificilmente, assistiremos disputa mais explícita, que opõe Prefeitura e Câmara Municipal de Florianópolis, que representam os interesses do mercado imobiliário, contra os moradores, representantes comunitários e diversas organizações da sociedade civil. Trata-se de um conflito onde os interesses do mercado imobiliário, Prefeitura, Câmara Municipal, comerciantes locais, movimentos de luta por moradia, moradores de cortiços, moradores de favelas, recicladores, ambulantes e moradores de rua estão muito claros, e a população não estão aceitando passivamente (LOPES, 2015, p.98).

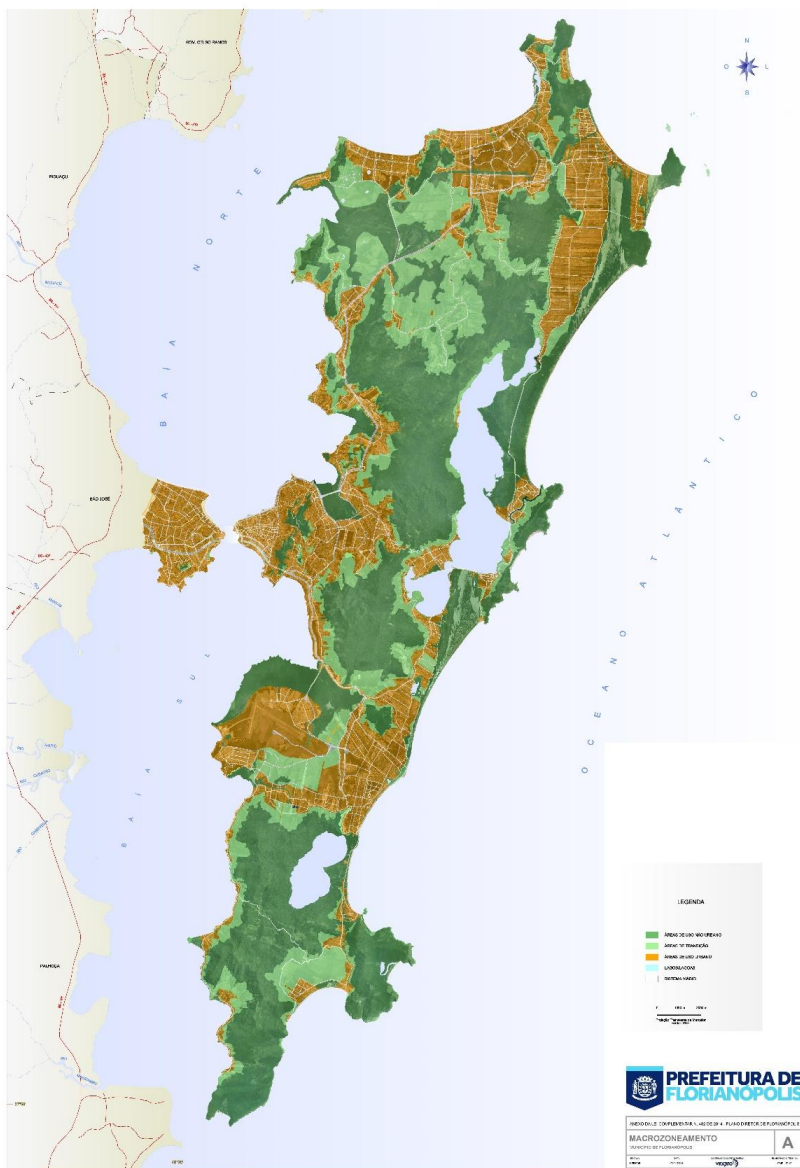
Em Florianópolis, como em todas as metrópoles brasileiras, um furacão imobiliário revoluciona bairros residenciais e até mesmo as periferias distantes, empurrando os pobres para além dos antigos limites, insuflado pelos recursos do Minha Casa Minha Vida no contexto de total falta de regulação fundiária e ou imobiliária. Em outras palavras, falta planejamento urbano por parte dos municípios. A especulação corre solta, ajudada por políticas públicas que identificam valorização imobiliária como progresso. Protestos pontuais acompanham essa escandalosa especulação que, levou à multiplicação dos preços dos imóveis, deflagrando uma guerra de classes. Porém, o mercado imobiliário nunca respondeu positivamente as manifestações dos movimentos sociais, que exigiam um mercado diferenciado, seja para habitação social, ou para a preservação ambiental (LOPES, 2015, p.98).

O mercado imobiliário busca terrenos amplos que permitam a construção de uma ou de várias torres, padrão praticamente generalizado atualmente no Brasil. De outro lado há os pobres, com toda a diversidade já exposta, cuja proximidade desvaloriza os novos empreendimentos, coerentemente com os valores de uma sociedade que além de patrimonialista está entre as mais desiguais do mundo. Os pobres ocupam áreas de proteção ambiental. As favelas estão localizadas em áreas de risco, mas não se aceita que ocupem áreas valorizadas pelo mercado, como revela a atual disputa do plano diretor. Enquanto os planos das várias gestões municipais não deslancharam, pois não interessaram ao mercado imobiliário, os serviços públicos declinaram. Assim, a atual gestão do prefeito Cezar Souza Junior deu continuidade ao projeto, iniciado por seu antecessor, Dário Berger, e vem se empenhando em retirar os obstáculos que afastam o mercado imobiliário de concretizar seus objetivos (LOPES, 2015, p.99).

O modelo é contra os pobres que estão longe de constituírem minoria em nossa sociedade. O atual Plano Diretor de Florianópolis quer

os pobres fora da cidade. A determinação disso é econômica. A centralidade é à produção do espaço urbano e a mola propulsora, a renda imobiliária. Primeiramente surpreendeu a boa vontade e iniciativa do pessoal da atual gestão no IPUF, que convocou o retorno dos trabalhos do NGM/PD, destituído na gestão anterior. Sabemos que esta é uma nova gestão de um novo governo eleito, porém percebe-se a continuidade da outra gestão (LOPES, 2015, p.99).

Figura 1: Macrozoneamento do Município de Florianópolis.



Fonte: IPUF/2014.

3 OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO CASO COMPLEXO URBANÍSTICO PORTO DA BARRA EM FLORIANÓPOLIS

Este capítulo analisa os conflitos socioambientais relacionados à pretensão de implantação e operação do complexo urbanístico Porto da Barra, objeto de estudo desta pesquisa. Em 19 de dezembro de 1996 a União Federal e o Ministério Público Federal impetraram Ação Civil Pública com pedido de liminar (Processo n° 97.0000001-0) e base nos dispositivos da CRFB/88 e na Lei n° 7.347/85, contra Porto da Barra Ltda., citada na pessoa de seu sócio majoritário, César Gomes, Presidente do Grupo Usatti Portobello Ltda.; e contra a FATMA, Fundação de Amparo ao Meio Ambiente, entidade de caráter científico dotada de personalidade jurídica de direito privado, citada na pessoa de seu Diretor-Geral, Engenheiro Vladimir Ortiz da Silva. Para uma melhor compreensão, serão destacados os fatos e fundamentos expostos na referida Ação (CARIONI, LOPES, VAZ, 2014).

Figura 2: Terreno/Entorno.



Fonte: EIA/1995.

Conforme destaca Alexandre (2003, p.111-113):

A Lagoa da Conceição originou-se do represamento parcial das águas marinhas e continentais devido ao avanço dos cordões arenosos de restinga, na costa leste da Ilha de Santa Catarina durante o quaternário (Pleistoceno). Um canal estreito (20-40), de fundo e margens anerosos, com 2,5 Km de extensão faz comunicar a Lagoa com o mar, propiciando a sua salinização. A oeste, noroeste e sudoeste da laguna, ocorrem as regiões montanhosas que contribuem com os aportes de água doce. Dunas, areias e restingas ocorrem à nordeste, à sudeste e ao sul. Este corpo de águas salobras, semi-fechado com uma única conexão com o mar, é classificado como “laguna estrangulada”. O conjunto canal, lagoa e rios que ali desembocam, formam a Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. A laguna é portanto a concavidade acumuladora de águas superficiais e subterrâneas da região. A circulação, oxigenação e renovação das águas devem-se principalmente às mares e aos ventos predominantes. Pode-se dizer que a lagoa “respira com o oceano” (KLINGEBIEL e SIERRA DE LEDO, 1997) e algumas regiões (central e sul), onde os efeitos das marés são menores, funcionam como recipientes acumuladores de matéria orgânica. (ODEBRECHT E CARUSO, 1997). Este ecossistema de águas salobras, relativamente calmo ao abrigo das ondas, é palco de uma sedimentação ativa e contínua. Os materiais que ali penetraram, oriundos da terra ou do mar, só saem esporadicamente por ocasião de chuvas excepcionais, grandes marés ou quando os ventos revolvem o fundo e os enviam para as bordas. O balanço é sempre desfavorável para a laguna, pois a quantidade de sedimentos retidos é muito superior a quantidade transportada para fora. As condições deste corpo de água com livre acesso para o mar (canal da Barra) permite a entrada de animais jovens, como camarões e tainhas, migrantes obrigatórios que necessitam da lagoa como área crítica para desenvolverem-se (SIERRA DE LEDO & et al. , 1985; CUNNINGHAM et al., 1994). Inúmeras outras espécies de crustáceos, peixes e moluscos vivem

neste ambiente (BARBOSA, 1991; RIBEIRO, 1995; BRANCO et al, 1990; CUNNINGHAM et al, 1994; HOSTIM, 1994) que juntamente com os manguezais constituem os mais importantes berçários de produção pesqueira (10 a 15 vezes) superiora dos oceanos costeiros. A Lagoa da Conceição e suas águas constituem as maiores atrações turísticas e de lazer da Ilha de Santa Catarina (recreação infanto-juvenil, esportes, cultura, turismo, comércio, gastronomia) tanto na alta como na baixa estação (SIERRA DE LEDO et al., 1995). Por estas questões, ela é considerada o ambiente de maior potencial natural, turístico e econômico da Ilha de Santa Catarina. Esta lagoa mantém comunicação com o mar através de um único canal natural e meândrico, com 2 km de extensão e largura aproximada de 40 m. Devido ao seu comprimento, este canal reduz o efeito das marés no interior da lagoa. O fluxo foi garantido em 1982, com sua retificação, dragagem e com a construção de molhes na sua desembocadura no mar. As retificações foram feitas principalmente para atender aos pescadores, que tinham suas atividades prejudicadas pela impossibilidade de saírem da lagoa com suas embarcações (CECCA/FNMA, 1986). Sob as dunas, areias, restingas acumulam-se as águas que formam o aquífero utilizado para abastecimento da região (Sistema integrado Costa Leste-Sul – CASAN – 1996). O sistema interliga uma rede, em anel, de poços profundos (23 a 70) localizados na Lagoa, Campeche, Tapera, Morros das Pedras e Rio Tavares (Barbosa & José, 1998; CECCA, 1997).

A Barra da Lagoa integra o reduzido grupo de vilarejos do interior da Ilha de Santa Catarina. A maioria de seus habitantes chegou no século XVII, eram vicentistas, que se fixaram, como resultado da conjugação de objetivos da Coroa Portuguesa de ocupar terras no Sul do Brasil e descongestionar a capitania de São Vicente tida como superpovoada. A colonização açoriana só tem início quase um século mais tarde, os moradores das Ilhas dos Açores pediram ao Rei que lhes fosse permitido emigrar para o Brasil, pois o arquipélago, superpovoado, já não comportava a população. O pedido dos moradores teve como resposta a organização de uma transferência em massa. No

período de 1748 a 1756 inicia-se a migração para terras brasileiras (MARTINS, 2006, p.25).

Supõe-se que a localidade da Barra da Lagoa surge como uma espécie de prolongamento da Nossa Senhora da Conceição, às margens da Lagoa que hoje tem o mesmo nome. Admitindo-se que o surgimento de um povoamento no local esta efetivamente ligado à própria existência do canal (de mais ou menos 2,5 Km) que liga a Lagoa de Conceição ao Oceano Atlântico: é possível que a localidade tenha se desenvolvido a partir do próprio tráfego, pelo canal, dos habitantes de nossa Senhora da Conceição entre a lagoa e o mar. Nas localidades litorâneas do interior da ilha a reprodução tinha um certo grau de auto-suficiência, dadas a distância e as condições de acesso em relação ao núcleo urbano principal. No começo do século XIX, Nossa Senhora da Conceição ostenta uma cultura do linho e da cana de açúcar bastante desenvolvida. Sendo a freguesia mais bem-sucedida da ilha, começa assim o início da indústria doméstica que se instalou desde os primeiros dias da presença açoriana na região. Porém, era na agricultura e na pesca onde concentrava a principal fonte produtiva nas localidades litorâneas (MARTINS, 2006, p. 25-26).

A localidade da Barra da Lagoa apresenta traços característicos da evolução de tantas outras localidades da Ilha de Santa Catarina. Hoje, pode-se dizer que tem uma vila de pescadores que abriga a maior colônia de pesca da Ilha de Santa Catarina. Mesmo existindo entre estes pescadores alguns que trabalham embarcados em outros locais como Santos e Rio Grande. Trata-se na maioria de uma pesca de tipo artesanal, não sendo organizada em grande escala. O proprietário da embarcação também é um dos pescadores e não há vínculo empregatício entre os tripulantes predominando as relações afetivas (MARTINS, 2006, p. 27).

Após o asfaltamento da via que liga a localidade à Lagoa da Conceição, boa parte da população trabalha ocupando atividades de serviços e comércio geralmente no centro. Outro aspecto a ser analisado com a facilidade do acesso a localidade, é o aumento do turismo. Alguns moradores florianopolitanos de melhor poder aquisitivo compraram terrenos, construíram residências de veraneio e adotaram em definitivo a localidade como lugar da passagem de férias e de fins de semana prolongados. “Os ilhéus foram assim, em grande parte, rapidamente expropriados de seus sítios.” (CECCA, 1996, p. 105 Apud MARTINS, 2006, p. 27).

No decorrer de 1980 a melhoria do acesso certamente conjugada com a perspectiva de um lazer talvez menos caro, age no sentido da

efetiva “descoberta” da Barra da Lagoa pelos turistas. Um dos principais motivos de o turismo desta localidade ser mais barato é o grande número de casas e apartamentos construídos para serem alugados para turistas. É difícil encontrar uma família nativa, que não tenha pelo menos uma casa ou apartamento para alugar. A partir do início da década de 90, cresceu também o número de pousadas, restaurantes, bares e similares. Portanto, novas atividades foram criadas com o surgimento do turismo. Essa reestruturação faz com que a comunidade comece a modificar suas atividades tradicionais, acenando com possibilidades de novas ocupações na própria localidade, e contribuindo, portanto, com uma nova perspectiva de trabalhos para os jovens. Todavia, a comunidade trabalha em áreas do turismo que não exige qualificação. Já as tarefas ligadas à administração/gerenciamento dos serviços, estão relacionadas ao fato de que muitos dos estabelecimentos são empresas familiares locais, portanto administrados pelos próprios membros destas, muitas vezes sem conhecimento técnico sobre o empreendimento.

Sendo assim, por exigir pouca qualificação os níveis de remuneração dessas pessoas são considerados muitos baixos. Destaca-se, que como em qualquer cidade turística a localidade sofre com a questão da sazonalidade. Na Barra da Lagoa as oportunidades de trabalho no setor turístico aumentam no verão, pois a maioria das atividades criadas durante a temporada não tem uma ligação trabalhista, diferentemente do que vem ocorrendo no centro de Florianópolis e nas praias da Ilha que tenham grandes hotéis, que vêm explorando o Turismo de Eventos. Enfim, para a maioria dos moradores da Barra da Lagoa a transformação do bairro em balneário nos verões é benéfica para o lugar, pois assim para aqueles que exploram serviços turísticos no local, representa e significa dinheiro injetado na localidade, principalmente sob a forma de pagamento de aluguel (MARTINS, 2006, p. 27-28).

Para o engenheiro civil Dilnei Silva Bittencourt a razão dessa localidade ser escolhida para abrigar o projeto foi o fato de que na Barra da Lagoa houve o retardo na ocupação imobiliária comparando com outras praias de Florianópolis. Ainda hoje não enfrenta uma explosão imobiliária devido a este retardo, as peculiaridades da sua geografia e ao fato do centro da comunidade ser classificado com área de preservação cultural. Com isso a Barra da Lagoa é um dos raros bairros de Florianópolis que ainda preservam as raízes históricas da colonização açoriana. Este fato exige dos planejadores, da comunidade e de

empreendedores um cuidado extremo para que não ocorra uma descaracterização da do bairro (MARTINS, 2006, p. 28).

Figura 3: Delimitação da área do empreendimento.



Fonte: Villasbôas/2003.

3.1 O EMPREENDIMENTO

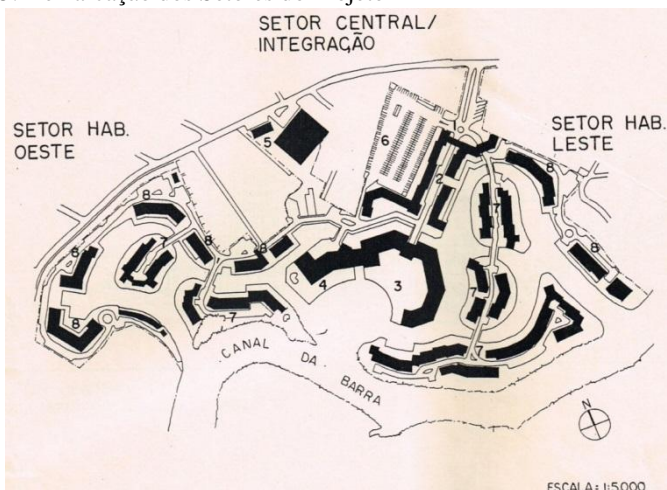
Fundamentado no Volume 1 (1995) do Estudo de Impacto Ambiental do Complexo Urbanístico Porto da Barra, será feita a análise das principais características no que tange o projeto inicial. Destaca-se como um projeto turístico-habitacional para ter alto padrão de construção e de serviços, planejado segundo a moderna concepção de portos de lazer. Seu arranjo compreende áreas comerciais e residenciais estruturas em um Setor Central e dois Setores Habitacionais, conforme Figura 5.

Figura 4: Implantação Geral do Empreendimento.



Fonte: EIA/1995.

Figura 5: Demarcação dos Setores do Projeto



Fonte EIA/1995.

O Setor Central é constituído por eixo principal de acesso, que une a estrada geral de Barra da Lagoa ao Canal da Barra no local denominado “Enseada”, tendo seu foco na Praça do Mercado, ponto de maior pulsão e convergência do projeto. A configuração desses espaços coletivos é concretizada por edificações de uso misto: residencial/comercial, no caso do eixo de acesso e adjacências;

turístico/hoteleiro com comércio, no caso da Praça do Mercado. Complementando o Setor Central, projetam-se equipamentos coletivos: um estacionamento público com previsão para até 630 vagas de carros, em 3 níveis de implantação; um Clube Náutico, com áreas para exposição e comércio, bem como pequenos reparos, guarda e zeladoria de embarcações; um Hotel/Apart Hotel de porte médio, na Praça do Hotel, conjugado à Praça do Mercado, consolidando as atividades turísticas de hospedagem e gastronomia.

Os Setores Habitacionais são constituídos por condomínios multifamiliares, assim estruturados: conjuntos de unidades habitacionais geminadas – Uhs de 2 pavimentos e ático (dúplex ou triplex) predominantes nas “ilhas” habitacionais; conjunto de unidades habitacionais em blocos de apartamentos de 2 pavimentos com ático, sobre pilotis (ou subsolo), predominantes nas áreas limítrofes do empreendimento. As áreas Sociais/Coletivas do empreendimento têm, como principal objetivo, servir de espaço de integração do conjunto em três diferentes níveis, voltados para o usufruto das potencialidades de lazer, gastronomia, esportes náuticos: Vilas Náuticas (UHs) entre si; Empreendimento x Comunidade da Barra; Comunidade x Visitantes (turistas).

Figura 6: Implantação Geral/Zoneamento de Usos.



Fonte EIA/1995.

SETOR CENTRAL

1. Pórtico / Acesso Principal
2. Eixo Comercial / Residencial
3. Praça do Mercado / Comércio / Apart-Hotel
4. Praça do Hotel: Hotel 110 Uhs
5. Clube Náutico
6. Estacionamento Público (630 vagas)

SETORES HABITACIONAIS LESTE E OESTE

7. Ilhas com Uhs geminadas
8. Edifícios com Uhs (apartamentos)
9. Loft

O Eixo principal de acesso, anunciado por um pórtico, iria buscar efetuar a transição/integração entre a comunidade da Barra e o centro de animação principal do empreendimento (a Praça do Mercado). Com edificações de uso misto (residencial e comercial), abrigaria uma série de serviços e comércio, tais como farmácia, padaria, minimercado, agências bancárias/telefônica/correios/locadoras, entre outras.

A Praça do Mercado, deveria ser constituída por diversos bares e restaurantes, que de acordo com o projeto do empreendedor, se distinguiria como centro gastronômico na Costa Leste da Ilha de Santa Catarina, e pelo comércio de interesse turístico (artesanato, lojas de roupas, artigos náuticos, etc..) localizado no térreo do edifício (apart-hotel) que conforma a praça. O espaço principal do empreendimento deveria ser composto por atividades eventuais de animação comunitária, por exemplo: feiras livres (frutos/flores) e artesanatos; módulos para exposições e mostras de artes; palco para ‘shows’ e espetáculos culturais.

Em sua parte aquática, o Porto desenha o “novo perfil” da Enseada, com capacidade para 50 amarras de embarcações, onde se instalará um sistema de transporte coletivo aquático, o barco/táxi. As atividades e serviços ligados à água seriam reforçados pelo Clube Náutico do empreendimento, contendo: rampa-guincho para retirada de embarcações e garagem de barcos; e um serviço de radiocomunicação a ser implementado para o empreendimento e que também apoiaria as embarcações da Colônia de Pescadores.

Figura 7: Plano de Massa do Conjunto/Volumetria.



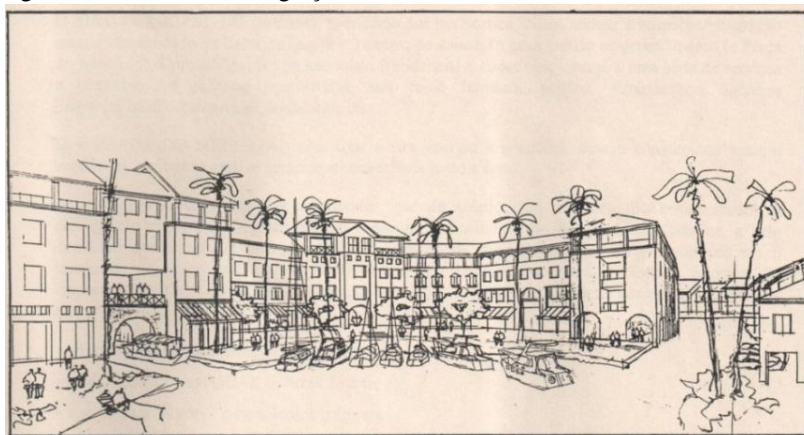
Fonte EIA/1995.

As Unidades Habitacionais (Uhs) dos setores habitacionais seriam agrupadas em conjuntos geminados ou em blocos de apartamentos tipo “vilas” com acessos e visuais voltados preferencialmente para os canais. Nas Ilhas, os agrupamentos seriam constituídos de Uhs com 02, 03 e eventualmente 04 dormitórios (no caso de casas especiais), contendo, ainda, banheiros (2), sala de estar/jantar, cozinha, área de serviço/depósito, varanda ou terraço com churrasqueira e garagem ou abrigo de carro junto às Uhs. Nestes casos, as unidades habitacionais, além de um pequeno jardim privativo, teriam reservadas uma amarra para embarcação no trecho frontal do canal. Estas Uhs, quanto ao número de dormitórios, deveriam estar na seguinte proporção: 10% Uhs de 02 dormitórios; 70% Uhs de 02 dormitórios; 20% Uhs de 03 dormitórios.

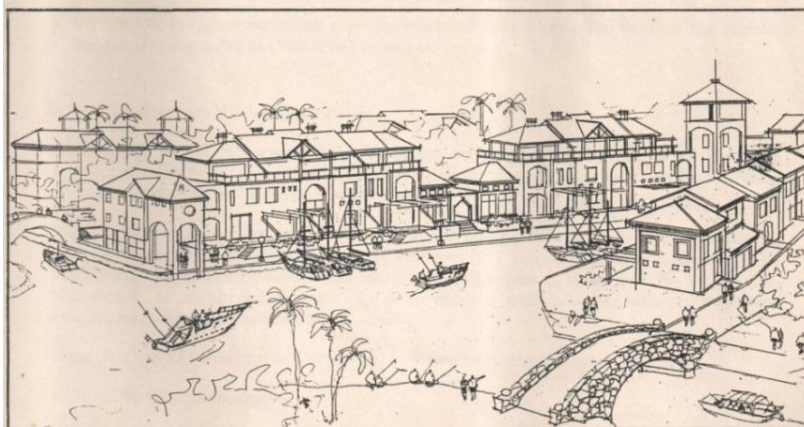
No Apart-Hotel localizado na Praça do Mercado, as Uhs deveriam ter maior flexibilidade de uso, visando atender predominantemente à demanda de hospedagem temporária. Seriam constituídos basicamente por unidades de 02 dormitórios, 02 banheiros, sala com varanda e “kitchenet” com área de serviço. As vagas para carros destas Uhs estariam locadas no edifício para estacionamento coletivo, junto ao eixo de acesso principal. Esse projeto, devido a sua

inter-relação de serviços, deveria ser desenvolvido integralmente ao projeto do Hotel.

Figura 8: Setor Central/Integração e Setor Habitacional.



SETOR CENTRAL / INTEGRAÇÃO
HOTEL / APART-HOTEL - ILHA DO MERCADO



SETOR HABITACIONAL
EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS - ILHAS C/ UHS GEMINADAS

Fonte: EIA/1995.

As Uhs Ilhas e Edifícios deveriam ser implantados gradativamente nos lotes do condomínio, após desenvolvimento dos projetos próprios. Além dos condicionantes do projeto de urbanização específico e das posturas do código de obras municipal, os projetos

deveriam atender a critérios de qualidade estabelecidos em convenção do condomínio. No EIA foi feito o cálculo das Áreas (resumo):

QUANT.	TIPO	CARACTERÍSTICA / LOCALIZAÇÃO	ÁREA (m ²)
110	Uhs (Casas)	05 Ilhas Habitacionais	23.105
189	Uhs (Apartamentos)	Edifícios 1-12 (c/ 268 vagas garagem)	31.757
10	Uhs (Lofts)	Edifícios c/ Uhs geminadas	800
150	Uhs (2D)	Apart-Hotel (Ilha do Mercado)	15.400
110	Uhs (ID)	Hotel (Ilha do Hotel)	6.600
*	Lojas	A. Comercial (Edif. 7/8/9 e Ilha Mercado)	4.975
*	Galeria	Junto A. Comercial (Edif. 7/8/9 e Ilha Mercado)	1.170
630	Vagas Carros	Garagem Coletiva (3 pisos)	18.180
194	Vagas Carros	Externas Ilhas e Condomínios	2.425
150	Vagas Barcos	Garagem Clube Náutico	4.000
*	Loja	Show-Room / Adm. Clube Náutico	480
*	Serviços	Portarias/ Depósitos (gás/lixo... Reservatórios)	480
TOTAL			109.972

Cálculo do Índice de Aproveitamento (IA), Taxa de Ocupação (TO) e Densidade:

• Índice de Aproveitamento – IA:

Área do Terreno (A1).....129.278,276 m²

Área Construída (A2).....109.972,000 m²

Área Construída (sem pilotis / sub-solo / ático) (A3).....72.226,000 m²

IA=A3/A1 = 72.226,000/129.278,276 = **0,56**

• Taxa de Aproveitamento – TO

Área do Terreno (A1).....129.278,276 m²

Área Construída (A2).....109.972,000 m²

Área da Projeção das Edificações no Terreno (A4).....42.960,000 m²

TO = A4/A1 = 42.960,000/129.278,276 = **33,23%**

Figura 9: Maquete do Empreendimento.



Fonte: Souza, Peres, Silveira/2012.

O primeiro projeto do Porto da Barra foi realizado com base em referências técnicas e culturais que incluíram a observação dos assentamentos pesqueiros e da arquitetura regional de inspiração portuguesa (em especial a açoriana). Foram também consideradas referências náuticas de portos de lazer.

Figura 10: Referências Culturais/Arquitetônicas.



Fonte EIA/1995.

Figura 11: Referências Náuticas/Arquitetônicas.



Fonte EIA/1995.

conta dessa pequena área não foi fechado um acordo. O projeto alterado diminui os canais e as ilhas, não há mais privatização das áreas de preservação permanente, não existem mais prédios, e sim, casas unifamiliares. Não há mais Centro de Convenções nem um grande hotel. É totalmente diferente do projeto inicial. Inclusive o empreendedor fez estudos mais aprofundados sobre a questão das águas dentro desses canais, pois havia um grande risco que se transformasse em um esgoto a céu aberto, ocasionando a poluição da lagoa.

Atualmente o projeto está parado. O empreendedor estuda a possibilidade de reativá-lo, mas o novo Plano Diretor não permite grandes mudanças na área em questão. O engenheiro destaca ainda que para o projeto ser reativado a Portobello terá que fazer um novo estudo financeiro e ambiental para certificar se compensa. Ou mesmo, implementar algo novo no local ou mesmo uma possibilidade mais radical, simplesmente vender o terreno.

3.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A Ação Civil Pública (ACP) impetrada contra a Portobello e a FATMA pretende impedir alterações em áreas de preservação permanente, em bens do ente federativo maior e impacto ambiental irreparável na bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição em Florianópolis. Segundo relatam os documentos anexados na Ação Civil, desde muitos anos pretendia a empresa Portobello viabilizar equipamento náutico de grandes proporções, no canal que liga a Lagoa da Conceição à praia da Barra da Lagoa.

Identificou-se os atores envolvidos no caso em tela. Sendo eles: Grupo de Empresários presentes na Barra da Lagoa, incluindo o Empreendedor Portobello LTDA., Grupo de Empresários presentes na Lagoa da Conceição; Empresas de consultoria: Engevix e Socioambiental Consultores Associados; ONG's principais: Fundação Lagoa e AMOLA; Comunidades: Barra da Lagoa, Lagoa da Conceição e Costa da Lagoa; Representantes das Comunidades Pesqueiras: Federação Pescadores SC, Sindicato dos Pescadores da grande Florianópolis e Colônia de Pescadores Z11; Órgão Estadual do Meio Ambiente (FATMA); Órgão Federal do Meio Ambiente (IBAMA); Universidades: UFSC, UNISINOS e UNIVALI; Ministério Público Federal (MPF); Outros órgãos governamentais: IPHAN, IPUF, Capitania dos Portos, FLORAM, COMCAP, CASAN, SUSP e DPU.

A Lagoa da Conceição originou-se de primitivos movimentos geológicos que aprisionaram uma parte do mar em terra firme, resulta o

referido canal em verdadeiro “cordão umbilical” daquele importante acidente geográfico, pleno de vida e de atributos naturais e turísticos. Dita ligação com o mar já foi artificialmente alargada em 1985, pela CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina. Tais obras tinham por objetivo facilitar a ligação para os barcos de pesca que normalmente trafegam entre a Lagoa, a comunidade da Costa da Lagoa e a própria Barra, especialmente nos períodos de pesca da tainha e outros (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.04).

Embora já em vigor a legislação ambiental que prescreve a exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi desprezado pelas autoridades da época, que realizaram a dragagem sem maiores considerações. Infelizmente, as consequências de tanta irresponsabilidade fazem-se sentir até nos dias de hoje, pois o alargamento do canal e a construção de molhes aumentaram sensivelmente a salinidade da Lagoa (que é salobra e não salina), diminuindo fauna e flora, além de contribuir decisivamente com o processo de assoreamento do corpo d’água, que atualmente corre o risco de desaparecer. Assim, buscaram os peritos, as organizações da sociedade civil e as autoridades em geral, dar uma resposta a tal problema, reconhecida a negligência ocorrida quando da obra do canal. No entanto, e novamente de forma irresponsável, a FATMA admitiu a viabilidade do empreendimento que pretendia alterar ainda mais a conformação natural do canal da Barra da Lagoa, destruindo suas margens, alargando e aprofundando-o em locais adjacentes a alodiais particulares, e também na entrada do curso, em menosprezo, inclusive, do ente público ao qual pertencem tais bens (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.04-05).

A Portobello é detentora de vários títulos aquisitivos entre eles a Portobello Pisos Cerâmicos, situada no município de Tijucas e a Pedra Branca Cidade Sustentável situada no município da Palhoça, apresentou seu primeiro projeto de equipamento náutico à FATMA em 1989 (Processo 04.418/89, de 07.11.89). À época, o empreendimento era denominado “Marina Vila Náutica”, e constituía-se em uma marina/porto e duas vilas náuticas, prevendo área construída de 53.589 m², em imóvel de 141.000 m². Já pretendia, como na época da Ação Civil Pública, a criação de canais artificiais, recorte e nova conformação ao canal principal, também fazendo desaparecer as terras adjacentes ao elemento hídrico (bens da união).

A FATMA após a análise do primitivo projeto, indeferiu liminarmente qualquer possibilidade de alteração do quadro natural apresentado, mesmo sem EIA/RIMA, forte nos argumentos que

caracterizavam a área como de preservação permanente, ecossistemas dos mais frágeis e de cuja conservação depende toda a bacia hidrográfica. O Rio ou Canal da Barra, com cerca de 2,9 Km de extensão, possuía, como em parte ainda possui, suas margens formadas por restingas de origem quaternária e por manguezais, com espécies típicas.

A importância dos manguezais, para a reprodução da vida no litoral brasileiro, é hoje do conhecimento público, podendo-se citar, acerca do ecossistema encontrado pela FATMA, em 1990 (Parecer Técnico Interno):

As condições topográficas para o surgimento do mangue correspondem à descrição científica, onde se define que os manguezais se encontram nas enseadas, estuários e lagunas e por muitas vezes avançando pelas margens de rios que desaguam no mar até onde alcança a salinidade. O solo dos mangues é lodoso, negro profundo podendo estar continuamente inundado ou apenas na preamar. Nesse solo é formado um húmus alcalino que o torna ativo em processos de fermentação. Adaptados a esse solo crescem as espécies vegetais cujos mecanismos fisiológicos condicionam a vida de outros organismos. As raízes adventícias e respiratórias das árvores ou arbustos dos manguezais formam um emaranhado que serve como abrigo a uma fauna toda própria. Em função destas características que o mangue é considerado como um sistema exportador de matéria orgânica e nutrientes, contribuindo sobremaneira na produtividade dos estuários (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.05).

Mais adiante, ainda sobre os manguezais:

O projeto apresentado prevê o aterro dos manguezais e drástica modificação dos sacos protegidos, através de dragagens e canalizações. Esse ambiente é de extrema importância à fauna marinha, pois devido à pequena profundidade, condiciona a um aquecimento da água que aliado aos nutrientes provenientes do manguezal dá condições de abrigo e alimento aos peixes e camarões que se deslocam seguidamente à lagoa.

Toda a orla do canal é ocupada por espécies de mangues e gramíneas, que auxiliam fundamentalmente na proteção à erosão lateral e a organismos aquáticos.

O extermínio do manguezal que acontecerá para dar lugar as edificações de hotel, bares e restaurantes, consequentemente destruirá a fonte de produção de nutrientes naturais, que por força de lei é considerado como Reserva Ecológica (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.06).

Cumpre enfatizar que constituem, as áreas de mangues, além de ecossistemas protegidos pela legislação ambiental, bens da União Federal, não passíveis de aquisição pelo particular. Mesmo sua degradação ou desaparecimento (natural ou artificial) não alteram tal caracterização. Além disso, a partir das áreas atingidas pelas mares (mangues), caracterizam-se os bens públicos denominados “terras de marinha”, cuja ocupação ou aforamento são previstos pela legislação, mas não seu domínio por particulares, que não podem, por conseguinte, simplesmente fazê-los desaparecer, como no caso pretendia a empresa Portobello. O grupo técnico da FATMA, em 1990, resumiu os impactos ambientais previsíveis:

Destruição completa de vegetação fixadora e estabilizadora de mangues; ocupação de áreas de uso público dentro da faixa sanitária recomendada na legislação; escavações e dragagens de curso d'água essencial na dinâmica dos ecossistemas adjacentes (mangues, restingas e lagoa); introdução de equipamentos e serviços estranhos a comunidade local e incompatíveis com seu contexto cultural; poluição das águas, erosão e assoreamento; e conflitos socioambientais decorrentes dos impactos físicos e biológicos (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.06).

Admite a FATMA:

A construção dos molhes na Barra da Lagoa aumentou a ação da maré e, consequentemente, o fluxo da água no canal. Tal fato inverteu o processo de sedimentação que antes ocorria na foz do canal e passou a acontecer na ligação da lagoa com o canal. Fica claro que a ação do fluxo vem ocorrendo, principalmente na direção da Lagoa da

Conceição. Os pequenos tributários e os índices pluviométricos na região não são suficientes para fazer frente ao fluxo da maré. Tal fato é tão evidente que a Lagoa da Conceição teve sua salinidade fortemente incrementada. Em função disto podem-se antever novas alterações de fluxo e salinidade em função da instalação do empreendimento (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.07).

A respeito da estrutura proposta cita-se:

O fluxo médio do canal pode ser alterado pela interferência das estruturas da marina nas marés e correntes. Tal alteração pode provocar ambientes estagnados e causar erosões laterais. O projeto é potencialmente perigoso, por caracterizar-se como fonte de contaminantes, incluindo aí, metais pesados e hexanos. O potencial para erosão e sedimentação nas áreas próximas é ainda maior em função das escavações, fundações, aterros e canais (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.07).

A conclusão do parecer de 16 de janeiro de 1990, aprovado pela então Superintendência do órgão estadual:

Conclui-se tratar-se de ambientes altamente significativos do ponto de vista ecológico, que na área pretendida são considerados como Reservas Ecológicas por força de Lei, e da lógica ambiental. O manguezal existente na área mede cerca de aproximadamente 8.434 m². O canal da Barra da Lagoa no meandro em frente a área do projeto em seu curso mais largo mede aproximadamente 59,82m de largura. Desse modo em conformidade com o Código Florestal, Lei n° 7.803/89 art. 2° letra a, item 3, deverá ser reservado uma faixa de no mínimo 100 metros de largura como área de Reserva Ecológica. Fica claro também que a proposta de implantação da Marina-Vila Náutica é em local completamente inadequado, face a importância e fragilidade do canal que liga a Lagoa da Conceição ao mar. Diante do exposto, somo de PARECER CONTRÁRIO à implantação do projeto, na forma proposta (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.07-08).

A então Superintendente de Recursos Naturais, Jucélia Cardoso Caetano, levou ao conhecimento da Portobello o parecer contrário, em 22 de janeiro de 1990. Em 1994, mais uma vez a empresa Portobello voltou à carga, entregando novo pedido de licenciamento. Apesar do precedente estudo de caso, optou a FATMA pela exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Poderia, no entanto, concluir de imediato pela impossibilidade do empreendimento, seja pela característica da área (bens da União Federal), seja pelo impedimento de alteração do canal, seja pela inexistência de inúmeros fundamentos de ordem ambiental e cultural (também ocorrência de sítios arqueológicos) para tanto. Não apenas exigiu o Estudo, mas também olvidou que no caso a competência para o processo de licenciamento recaía sobre o órgão federal, IBAMA (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.08).

Alertada a Procuradoria da República por moradores da região da Lagoa da Conceição, integrantes da organização não governamental Fundação Lagoa, para as implicações ambientais do projeto do Porto da Barra, foi solicitada ciência de todo o procedimento à FATMA, que enviou os diversos volumes que constituíam os documentos entregues, até então, pela empresa Portobello. Assim, em meados do ano 1995, reaberto no MPF o dossiê que cuidava do assunto (fora instaurado em 1989, quando da primeira tentativa de licenciamento), solicitou-se à Fundação Lagoa os pareceres técnicos indispensáveis ao melhor conhecimento do tema. Dita ONG, para apresentar a análise detalhada e responsável buscou alicerçar-se no conhecimento de experts da comunidade científica catarinense, professores e pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), alguns deles membros da Fundação Lagoa, outros apenas cidadãos preocupados com o quadro de degradação ambiental e cultural de Florianópolis, e com os rumos de um desenvolvimento em desequilíbrio com a qualidade de vida de toda a sociedade (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.08-09).

Após os pareceres elaborados e inúmeras reuniões realizadas, inclusive com a direção e responsáveis da empresa Portobello, foi enviada à FATMA a correspondência com os seguintes questionamentos:

1. Ao contrário do que indica a última correspondência de Vossa Senhoria, a respeito do tema, o levantamento socioeconômico, imprescindível em se tratando de EIA/RIMA, especialmente em projeto inserido em comunidade tradicional, não foi desenvolvido pela empresa proponente, haja vista que apenas foram

apresentados dados bastante superficiais, sem bases metodológicas de cunho científico, inexistindo, dentre a equipe técnica referida nos documentos a indicação do(s) sociólogo(s) responsável(is) pelo trabalho;

2. Não foi apresentada, igualmente, bibliografia sobre estudos científicos já realizados no ecossistema da lagoa da Conceição, o que poderia servir como base à compreensão das conclusões do RIMA. Havendo inúmeros trabalhos sobre o tema, sem dúvida houve um descuido por parte da equipe contratada pela proponente, neste aspecto;

3. O Estudo falha especialmente em desconsiderar a importância do impacto sobre o ecossistema lagunar como um todo, concentrando-se no levantamento dos possíveis riscos à biota do canal da Barra da Lagoa, o que é inadmissível, estando, na proposta, subdimensionada a área de influência;

4. Um dos principais problemas levantados pelos “experts” consultados diz respeito ao curto período de tempo utilizado pela equipe que elaborou o EIA/RIMA, notadamente nas pesquisas de campo, o que é finalmente demonstrado pela ausência de informações mais abrangentes do ecossistema em suas diversas situações, o que resulta em conhecimento insatisfatório para o objetivo a ser resguardado;

5. Aspecto importante a ser focado pelo EIA/RIMA, em se tratando da Lagoa da Conceição e da Barra da Lagoa, não há prognóstico seguro sobre os impactos do empreendimento no que respeita aos camarões marinhos, fonte de riqueza e alimentação de toda a comunidade, além de caracterizar a exploração turístico-gastronômica da região;

6. O EIA aborda de maneira bastante superficial a questão dos impactos, causados pelo aumento do consumo de água, não indicando os mananciais que poderão garantir tal consumo, sem prejuízos à comunidade local;

7. As informações sobre o sistema de tratamento de esgotos são insuficientes, não havendo dados conclusivos sobre capacidade e localização, o que

configura um estudo inacabado, impossível de ser convenientemente analisado;

8. A utilização da área de unidade de conservação sob a administração do Estado de Santa Catarina, para fim estranho aos de sua criação, representa obstáculo jurídico dificilmente contornável, o que deve ser considerado pela FATMA (não esquecendo as disposições do CONAMA sobre projetos no entorno de tais unidades);

9. A análise de impactos, além do que se refere à biota marinha e lagunar, deverá responder ao problema a ser desencadeado pelo grande afluxo de veículos automotores para a área, que, como é público e notório, conta com acanhadas vias de circulação. Nos documentos apresentados pela proponente, restam desconhecidas as posições de IPUF e DER sobre o tema;

10. A influência da rede de canais artificiais sobre a hidrodinâmica da área do canal da Barra da Lagoa não foi abordada;

11. Da mesma forma, são insuficientes os dados apresentados sobre o impacto resultante do aumento do fluxo de água no canal, provocado pelas alterações propostas e pelo aumento de tráfego, decorrente da instalação do equipamento previsto;

12. O mesmo aumento no número de embarcações poderá provocar o decréscimo da população de espécies migratórias, algumas delas também de interesse comercial, como a tainha e o camarão;

13. Inexistem dados sobre o padrão de correntes costeiras, necessários à avaliação da distribuição da possível poluição no litoral circundante;

14. Cabe ressaltar que a Lagoa da Conceição e o Canal da Barra, por omissão do poder público, não possuem ainda um regulamento de uso de águas, o que já vem provocando reclamações e pequenos acidentes, o que certamente alcançará níveis insuportáveis com obras de tal envergadura a promover o afluxo de embarcações;

15. A área de mangue ainda sobrevivendo na região do pretendido empreendimento, embora pequena, constitui bem da União Federal, assim como as áreas limítrofes ao canal, o que importa

em solução jurídica que contemple o interesse do ente federal;

16. Da mesma forma, tanto a área de mangue quanto as margens, previstas para alterações, merecem preocupação maior por parte da proponente, especialmente a APP citada, sendo imprescindível a segurança de sua manutenção e recuperação, bem como da fauna e da flora respectiva;

17. Outro risco relevante observado pela equipe da Fundação Lagoa diz respeito à comunidade da Barra da Lagoa, o que poderá ocasionar a formação de bolsões de ocupação em área de ocorrência de diversos níveis de proteção (dunas, terras de marinha, sambaquis, parque estadual, etc);

18. A criação de vias de uso particular é outro componente indesejável na proposta;

19. O EIA/RIMA não especifica o projeto, referido, para a ponte a ser construída no lugar da atual, pênsil, sem seus possíveis impactos;

20. Não há resposta quanto à manutenção do muro existente hoje no local, a interferir com os elementos paisagísticos;

21. O estudo apresentado não contempla as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontadas com a hipótese de não execução do mesmo, em desobediência aos ditames da resolução 01/86 do CONAMA;

22. Restam irrespondidas as questões sobre o controle do tráfego de embarcações no Canal da Barra, e sobre o solapamento das margens;

23. Devem ser apresentados maiores detalhes sobre o destino do material excedente e sistema de drenagem pluvial. A elevação de 2,5 do nível do terreno a ser aterrado pode representar uma intervenção de difícil absorção paisagística;

24. Devem ser definidas as responsabilidades pela implantação de infra-estrutura. (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.09-10).

Foi requisitado à FATMA consulta prévia aos órgãos: DPU, Fundação Municipal de Meio Ambiente, IBAMA, IPUF, DER, CASAN, CELESC e IPHAN. Em 11 de dezembro de 1995, comprometeu-se a Direção da FATMA com a exigência de complementação condizente,

encaminhando à empresa cópia da manifestação do MPF. Foi realizada uma audiência pública (previsão para o procedimento de licenciamento) no primeiro semestre de 1996, fixado o local na Barra da Lagoa. Porém, mais uma vez, foram afastados os princípios e normas que exigem o estudo de toda área de influência do projeto, especialmente em se tratando de bacia hidrográfica. Apesar dos inúmeros pedidos protocolados na FATMA, não foi considerada a hipótese de audiências nas demais comunidades a serem atingidas, especialmente a do centro da Lagoa da Conceição. Evidentemente, sem os dados conclusivos e sem respostas a apresentar à população, que ocorreu em grande número ao evento, tudo não passou de encenação em que se buscou convencer a viabilidade da obra, comportando-se os técnicos da Fundação estadual, claramente, como defensores da proposta, e não da sociedade e de seu patrimônio natural, como deveriam (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.11-12).

Na audiência pública nenhuma novidade foi trazida ao conhecimento público, afora tornar conhecida de todos a fragilidade do EIA/RIMA apresentado, especialmente na falta de atendimento aos requisitos exigidos pela legislação para esse tipo de procedimento, bem como sobre o desconhecimento dos técnicos contratados acerca dos impactos a serem sofridos pela Lagoa da Conceição e pela fauna e flora de toda a região de influência. Acrescenta-se, como por exemplo, da negligência da equipe que participou dos trabalhos do Estudo, o fato de que a pesquisa de campo foi realizada em apenas quatro ou cinco dias (o que é ressaltado na análise da UFSC e confessado durante a audiência), bem como não ter sido consultada a bibliografia básica sobre o ecossistema estudado, o que fez com que até mesmo fossem indicados peixes que não existem no sul do Brasil como parte da fauna da região. O desconhecimento, portanto, aliado a um menosprezo pelas normas técnicas e jurídicas que informam em procedimento regular de licenciamento ambiental, são fatores extremamente preocupantes (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.12).

Cumprе ressaltar que a UFSC mantém naquele balneário um laboratório de maricultura, que faz parte de um projeto capaz de levar o Estado de Santa Catarina a ser o maior produtor brasileiro neste seguimento. Como informam os documentos enviados pela Reitoria da UFSC, existe inclusive convênio internacional, com o Canadá, envolvendo milhões de dólares para a manutenção do projeto, que também se vê ameaçado pela pretensão turístico-imobiliária provada. Além disso, apesar de ser correto afirmar que parte dos moradores da Barra da Lagoa (e não de toda a região da Lagoa) seria favorável ao

projeto do Porto da Barra, não é menos verídico afirmar que parcelas da população local estariam seriamente empenhadas em evitar a degradação ambiental que tal empreendimento poderia causar (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.12-13).

Esse é o caso do Sindicato dos Pescadores da Grande Florianópolis, que protocolou na Procuradoria uma Representação, acusando a atuação da FATMA e pleiteando até mesmo a investigação criminal sobre os fatos. Talvez seja a população que vive da pesca, ou que dela obtém importante complementação de renda familiar, a mais prejudicada, em caso de esgotamento dos recursos naturais na região. Em resposta ao pedido de complementação do EIA/RIMA, pleito elaborado com base em vários documentos científicos, que fazem parte integrante do elenco de razões da Petição Inicial da referida Ação Civil Pública, apenas apresentou a Portobello alguns pareceres superficiais, sem esclarecer nem mesmo cerca dos impactos no processo de assoreamento da Lagoa da Conceição, sobre o futuro da fauna, ou mesmo sobre a deposição do “bota-fora”, material a ser retirado quando da abertura dos canais.

Quanto ao sistema de tratamento de esgotos do empreendimento, a solução encontrada seria colocar o problema para toda a sociedade, ou seja, gerir junto à CASAN, órgão público estadual, para a liberação de recursos públicos (deixando para trás outros municípios e bairros bem mais populosos). Sequer há um posicionamento formal sobre o caso, já que a CASAN simplesmente comprometeu-se em licitar o projeto, e nada mais que isso.

Finalmente, e apesar de todas as gestões mantidas pela Procuradoria da República e a Fundação Lagoa, entre outros interessados, foi assinada a Licença Ambiental Prévia – LAP, pela FATMA, em 18 de setembro de 1996. Tal licença só foi entregue em 01 de outubro de 1996. Ou seja, duas semanas depois de assinada, nas vésperas do primeiro turno da eleição municipal. O ato formal de entrega da LAP, que rotineiramente é feito nas dependências da FATMA, contou com a participação do Governador do Estado, e foi realizado na própria Barra da Lagoa, seguido, segundo contam os jornais, de distribuição de bebidas. Na mesma data, surpreendido o MPF com o deferimento da licença, quando ainda em fase de análise dos novos documentos juntados, e ciente da insuficiência destes, fez chegar à direção da FATMA a preocupação e inconformidade de dito procedimento (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.13-14).

As explicações do órgão público eram absurdas, restando da leitura do parecer de seus técnicos (nenhum deles com a formação

necessária para a análise, por exemplo, no que se refere à área de hidrodinâmica ou zoologia marinha) o convencimento da imprudência cometida. Apesar de todas as críticas, a FATMA manteve a licença, a qual traz referências breves e genéricas sobre requisitos a serem cumpridos para obtenção da Licença Ambiental de Instalação, documento que possibilitaria à empresa Portobello o início das obras. Mesmo a negligente FATMA lembra, na LAP, que a DPU deveria ser consultada, assunto que parece não preocupar o empreendedor. A empresa pretendia alargar e aprofundar o curso d'água, recortar as margens do mesmo, fazendo desaparecer os terrenos da União, e tornar privativas as novas margens dos canais artificiais (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.14).

Desta forma, a população local que mantinha na época e mantém até os dias de hoje, o hábito da pesca e a utilização das margens, como lhe é garantido pela legislação em vigor, também seria afastada das áreas que pretendia a empresa Portobello transformar em privativas. Após o deferimento da LAP, buscou o MPF novamente a ajuda dos experts da Fundação Lagoa e da UFSC, os quais poderiam apresentar novos subsídios. Quanto à FATMA, apesar de insistentemente solicitada a relação de possíveis consultores contratados e requisitadas cópias de novos pareceres internos, fugia de sua obrigação legal, como é possível avaliar da correspondência juntada na ACP. Não mais sendo possível retardar a propositura da Ação Civil Pública, tais documentos, se existissem, seriam juntados posteriormente (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.14).

Com relação ao órgão federal (IBAMA), forneceu apenas os documentos referentes a uma autuação da empresa Portobello, justamente versando sobre a área em comento. Cópias do auto de infração também instruíram a inicial. Finalmente, consultado o IPHAN sobre os sambaquis existentes na região e a possibilidade de alteração do canal, manifestou-se no sentido da intangibilidade dos referidos bens culturais, especialmente no que respeita ao material existente nas margens e submerso no canal da barra, que evidentemente também se encontravam ameaçados pelo empreendimento, mais especialmente pela pretensão de alteração no curso principal (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.15).

Como verificado, o EIA/RIMA corresponde a um claro e eficiente instrumento de gestão ambiental que estipula a participação direta das populações envolvidas através da Audiência Pública. Esta deve ser realizada quantas vezes forem necessárias para sanar as dúvidas da população. Caso isso não seja cumprido, qualquer licença ambiental

daí decorrente é nula de pleno direito. Vale destacar, ainda, e esta foi a razão principal que motivou a União e o MPF a processarem a empresa Portobello e a FATMA, que a licença ambiental prévia depende do EIA/RIMA e da Audiência Pública (Resolução CONAMA n° 237/97, art. 3°). Caso contrário, não haveria a necessidade de se empreender a realização dos estudos de impactos ambientais e da audiência pública. Esta última serve inclusive como base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto, baseado na Resolução CONAMA n°009/87, art. 6° (Barbosa & José, 1998; Gonçalves, 1992; Boeira et al, 1994; Monosowski, 1989; Oliveira Jr. & Morato Leite, 1996; Benjamin, 1993 Apud ALEXANDRE, 2003, p. 115).

3.3 A AFRONTA À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA BRASILEIRA

Diz respeito a interesse federal, evidenciado não somente pela presença no pólo ativo, do MPF e da União Federal, mas por versar sobre a proteção de área integrada por mangues (ou antigos mangues), terrenos de marinha e curso d'água, este último ligando praia e lagoa localizada em ilha costeira (Decreto-Lei n° 6.871/44, Decreto-Lei 9.760/46 e CRFB/88). Consagrado como patrimônio público o meio ambiente, a atual Constituição Federal dispõe, em seu art. 225, “caput”:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (ACP n° 97.0000001-0, 1996, p.15).

A expressão utilizada “para as presentes e futuras gerações” refere-se não apenas a uma qualidade ambiental desejável, mas a única possibilidade de continuidade de vida do planeta. No caso em apreço, tal assertiva é ainda mais importante, já que o empreendimento poderia significar a extinção da fauna e da flora do Canal da Barra e da Lagoa da Conceição. Se for certo que a Lagoa sofre processo de assoreamento, aumentado pela alteração artificial no canal de ligação com o mar, o projeto inviabilizaria qualquer procedimento de reversão, estando literalmente na “contramão” dos objetivos dos que buscam a conservação dos atributos do relevante patrimônio natural e turístico.

Além disso, a Carta Magna priorizou a Zona Costeira e a Mata Atlântica como patrimônios nacionais, dentre outros ecossistemas, cuja utilização somente será permitida na forma de lei, em condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º) (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.15).

As Leis Federais 4.771/65 e 6.938/81 relacionam as formas de vegetação de preservação permanente, bem como outras áreas de relevante interesse ecológico, sujeitando seus degradadores à indenizações e reparações pertinentes. Conforme a documentação acostada, a empresa Portobello há muitos anos negligenciou a manutenção da vegetação de mangue existente no imóvel que ocupa, tendo sido autuada pelo IBAMA, sob esse aspecto, no ano anterior a inicial. Também a Lei 7.661/88, instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC preocupou-se com a preservação dos recursos naturais e dos principais atributos do litoral brasileiro:

Art. 3º - O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I – recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarianos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.16).

Também a Constituição do Estado de Santa Catarina determinou, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 25), a impossibilidade de alteração das legislações de uso do solo, na zona litorânea, de forma menos restritiva que a vigente à data da promulgação da Carta (outubro de 1989), até a edição da Lei de Gerenciamento Costeiro Estadual. A Lei referida salienta ainda que não existe, o que configura a inconstitucionalidade das alterações pelo legislativo municipal que contrariam a determinação citada (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.16).

Ademais, não há como concordar com o desaparecimento de bens imóveis da União, e com a privatização das margens do curso d'água, que são de uso comum da população:

Ressalvados os casos especiais autorizados por lei, é vedada a ocupação – independentemente das

providências que deverão ser tomadas, objetivando a imediata reintegração de posse, e aplicação das penalidades cabíveis – que concorra ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ecológica, das reservas indígenas, das vias de navegação ou congêneres.

Parágrafo único. As ocupações já inscritas que contrariem o disposto neste artigo deverão ser canceladas, adotando-se as medidas legais para a reintegração de posse – (Portaria 583/92, do Ministério da Fazenda, art. 3º Apud ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.17).

Quanto ao licenciamento ambiental, determina a Lei nº 6.938:

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.17).

O impacto relativo aos bens da União, ainda mais em se tratando de ilha e ecossistema integrado com o litoral (Zona Costeira – patrimônio nacional pela CFRB/88), deve ser avaliado pelo órgão federal de meio ambiente, orientador e coordenador, por outro lado, da política instituída pela legislação federal. Quanto à regulamentação do Estudo de Impacto, cumpre salientar as regras da Resolução CONAMA 01/86, a qual, dentre outras peças normativas, estabeleceu princípios

mínimos a serem exigidos no procedimento, hoje já guindado à esfera constitucional:

Art. 3º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.18)

As demais estipulações de Resolução 01/86 e do Decreto Presidencial 99.274/90 foram desprezadas quando da análise e expedição da LAP, pela FATMA, posto que uma das maiores críticas ao Estudo apresentado, além da insuficiência de dados científicos para sustentação das conclusões (especialmente questões de hidrodinâmica e preservação da fauna e flora), é a ausência de planos alternativos, seja no que se refere à localização do empreendimento, seja no que pertine às suas características. Não havia sequer a análise de denominada “opção” ou “alternativa zero”, que diz respeito ao quadro de consequências ambientais com e sem a adoção do projeto pretendido (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.18).

Como bem observaram os professores universitários que forneceram os elementos técnicos à referida Ação, um estudo de impacto sério deveria considerar, pelo menos, a alternativa da edificação do complexo sem a abertura dos canais artificiais e a alteração no canal principal. Inexistia a previsão de alternativas à privatização das margens dos elementos hídricos (condenada também pelo Código de Águas e legislação correlata), e ao afastamento da comunidade pesqueira da região, que poderia ver reduzido seu acesso ao bem público. A intangibilidade dos bens culturais existentes no local de influência, e regularmente defendidos pelo Professor e Arquiteto Dalmo Vieira, Coordenador, na época da inicial, do IPHAN em Santa Catarina, encontra guarida nos ditames da CRFB/88 – art. 216 e seus parágrafos e no Decreto-Lei 25/37, além das disposições legais estaduais e municipais (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.19).

Quanto à área de influência do projeto, determina o art. 5º, III, da resolução CONAMA 01/86, que o estudo de impacto ambiental obrigatoriamente deverá “... definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza”.

“A definição da área geográfica a ser estudada não fica ao arbítrio do órgão público ambiental, do proponente do projeto ou da equipe multidisciplinar. A possibilidade de se registrarem impactos significativos é que vai delimitar a área chamada de influência do projeto. A Resolução, contudo, apontou uma referência geográfica inarredável do estudo: a bacia hidrográfica na qual se situará o projeto.” (Paulo Affonso Leme Machado, in *Direito Ambiental Brasileiro*, 5º ed., Ed. Malheiros, São Paulo, 1995, p. 142 Apud ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.18-19).

No que trata à audiência pública, errou novamente a FATMA, ao realizá-la quando ainda não complementado o EIA/RIMA, e em local único, mais uma vez desprezando a área de influência e os pedidos recebidos (Resolução CONAMA 09/87). Finalmente, e sem entrar em pormenores da legislação estadual e municipal que dizem respeito aos elementos hídricos e espaços especialmente protegidos, cumpre ressaltar o vício maior da atuação da Fundação estadual, que deferiu LAP a partir de estudo de impacto insatisfatório, sem atentar para a legislação de regência, em negligência dos aspectos técnicos e socioeconômicos apontados e detalhados pelos pesquisadores da UFSC (em trabalho voluntário e louvável), o que se traduz em causa de nulidade da decisão administrativa. O ato administrativo autorizador, como bem define legislação e doutrina pertinentes, necessariamente deveria conter e analisar todas as razões favoráveis ou desfavoráveis ao projeto, especialmente aqueles levantados quando da audiência pública e/ou tornados oficiais através da correspondência juntada aos autos do procedimento administrativo. Não foram analisadas as graves preocupações dos particulares, das ONG's e da Procuradoria da República, ou as intervenções levadas a efeito na única e irregular audiência pública. O singelo parecer que embasou a decisão administrativa, pelas falhas apontadas e pela ausência de aptidão técnica dos poucos funcionários envolvidos, para a complexa matéria, é prova eloquente do que se afirma na petição inicial (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.19).

Os riscos apontados pelos professores e pesquisadores da UFSC, especialistas nos diversos aspectos abordados pelo estudo de impacto, e em outros pertinentes ao ecossistema em perigo, não considerados pelo empreendedor, são as razões da lógica ambiental que, aliadas às

determinações da Lei, tornariam inviável o projeto inicial da empresa Portobello (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.19).

A atuação irresponsável da Fundação estadual demonstra que o “Porto da Barra” poderia receber também a licença ambiental de instalação, o que desencadearia o imediato início das obras no Canal da Barra. O risco maior, o alargamento e aprofundamento do canal principal, e a abertura dos canais artificiais, poderiam tornar irreversível qualquer medida preventiva do desastre ambiental em discussão. Relevante lembrar, conforme indicam os pareceres encaminhados à Procuradoria da República, o fato de inexistir definição técnica também sobre as precauções e soluções a serem adotadas quando da pretendida abertura dos canais artificiais, a provocar deslocamento de grande quantidade de material orgânico e inorgânico, obra que poderia, por si só, provocar dano ambiental importante. A perda do patrimônio natural não se restringiria à localidade da Barra da Lagoa, mas poderia, como se comprovou, atingir toda a bacia hidrográfica, notadamente a Lagoa da Conceição. Assim, plenamente comprovados os requisitos ensejadores da tutela liminar judicial, requereu o MPF, na Petição Inicial, a determinação no sentido de imediata paralisação do procedimento de licenciamento ambiental, pela FATMA, e a ordem tendente à conservação da situação atual do imóvel, em relação ao Porto da Barra, inclusive no que diz respeito à vigilância contra terceiros, com fixação de pena de multa diária, em caso de desobediência, independentemente do processo criminal respectivo (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.20-21).

Algumas das falhas graves apresentadas pelo EIA/RIMA (ACP nº 97.0000001-0, 1996, p.64-67) se referem ao descumprimento da legislação ambiental, e os resultados são os que seguem:

a) CRFB/1988

Art. 216 – Constitui patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nas quais se incluem:

V) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de formas de acautelamento e preservação.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. Os sítios arqueológicos localizados ao lado da ponte pênsil se enquadram no texto da constituição brasileira.

b) Resolução do CONAMA 001 de 1986:

O EIA/RIMA do empreendimento Porto da Barra não se enquadra totalmente na resolução 001 do CONAMA. Alguns itens de grande importância deixaram de serem observados, especialmente os que se referem aos artigos 5, 6 e 9 da citada resolução. O artigo quinto refere-se às diretrizes gerais que o EIA deve obedecer. Em seu inciso II é colocado que os impactos ambientais na fase de implantação devem ser considerados. No estudo estes impactos não são considerados relevantes. Durante a fase de construção seria mobilizado um efetivo em média de 500 pessoas no período compreendido entre os meses de julho de 1996 e outubro de 1999, segundo cronograma que consta no RIMA. Na época, para uma comunidade de 2800 habitantes o acréscimo de 500 trabalhadores seria significativo. O alojamento desses operários, sua contribuição em termos de aumento de carga de esgotos sanitários e consumo de água, além de problemas futuros que poderiam ser gerados se uma parcela desse contingente permanecesse na Barra da Lagoa, seriam suficientes para que este impacto fosse considerado relevante.

No mesmo artigo o inciso III determina que os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada deve englobar em todos os casos a bacia hidrográfica em que se localizaria o empreendimento. No EIA a bacia hidrográfica é apenas citada na introdução do estudo, mas em nenhum momento ela foi localizada ou considerada como área de impacto. Trata-se de uma falha grave, uma vez que o empreendimento teria um grande impacto sobre a Lagoa da Conceição e esta é o depositário de toda a bacia hidrográfica na qual está inserida.

No artigo sexto os itens III e IV tratam respectivamente das medidas mitigadoras e dos programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos. Deveriam ser apresentados os equipamentos de controle, os sistemas de tratamento e os fatores e parâmetros a serem considerados nos programas de acompanhamento. Segundo a resolução, esses itens deveriam estar explícitos no EIA, entretanto o que se verifica no documento em questão são vagas alusões às medidas de controle. Alguns exemplos dessa grave falha são: a) Para o tratamento dos esgotos sanitários a disposição do esgoto deveria merecer atenção na próxima etapa de estudo, porém a etapa de estudo foi exatamente a que se refere a elaboração do EIA. Por que o empreendedor voltaria a fazer novos estudos após a aprovação do

EIA/RIMA? b) Não se explica como seria feito o monitoramento do fluxo de água no canal, não foram definidos o programa de coleta de dados, estações de amostragem, a frequência e outros. c) O próprio EIA, contesta o número de 140 embarcações tido como número que a Lagoa da Conceição comportaria para ter suas águas dentro da resolução do CONAMA em termos de poluição por hidrocarbonetos. Segundo o documento esse número devia ser reestudado, mas a função do EIA é exatamente de fazer esses estudos. d) Há uma colocação que o monitoramento da biota local poderia estabelecer condutas específicas para esta questão. Percebeu-se que as medidas de controle novamente não são explicitadas. Se algum problema ocorresse, como por exemplo, o desaparecimento das espécies, não existiu proposta para o controle. É bem verdade que o exercício de prever consequências dos impactos é bastante complicado, mas nesse caso do despovoamento da Lagoa da Conceição. e) Sobre a questão do patrimônio arqueológico, o derrocamento da seção estrangulada do canal, junto à ponte é pressuposto básico para a elaboração de todo o projeto, uma vez que sem esta medida seria impossível aumentar o tráfego de embarcações pelo canal. Entretanto trata-se de um sítio arqueológico tombado pelo patrimônio histórico impassível de ser modificado. A alternativa que o EIA apresentou, não deveria se basear em uma suposição tão vaga. Se o IPHAN negasse o pedido de alteração da área, o que deveria acontecer, todas as alternativas poderiam modificar completamente o projeto e seus impactos.

É bem verdade que a maioria das grandes empresas e seus grandes projetos possui um poder de pressão política e financeira muito grande sobre os órgãos governamentais. É mais uma vez os interesses privados interferindo na administração pública independente dos interesses da comunidade.

A apresentação dos itens de que trata esse artigo é de fundamental importância porque mostra o grau de comprometimento do empreendedor com a questão ambiental. Com a apresentação destes fica a garantia de que o empreendedor continuaria, caso a sua obra fosse concluída, tendo responsabilidade sobre os danos ambientais causados por seu empreendimento. O que acontece na maioria das vezes é que a recuperação de danos dessa natureza é repassada ao setor público prejudicando duplamente a comunidade: uma vez em função do próprio impacto e outra vez pagando a conta da recuperação da área degradada.

O artigo 9º trata dos requisitos mínimos que devem ser apresentados no RIMA. O inciso I determina que deva ser levantada a compatibilidade do projeto com as políticas setoriais, planos e

programas governamentais. O RIMA, entretanto, no seu capítulo que trata da legislação e planejamento para a região do Porto da Barra, não levantou o fato do projeto prever a modificação do sítio arqueológico que se situa na região para a qual estaria prevista a derrocagem do canal e a construção da nova ponte que teria um dos pilares sobre outro sítio.

O inciso II determina que sejam apresentadas a descrição do projeto com suas alternativas tecnológicas especificando os processos e técnicas operacionais. Este inciso não foi atendido pelo RIMA que não apresentou nem a área de destino do “bota-fora” da escavação dos canais, nem os processos construtivos detalhados dos mesmos.

O inciso IV são pedidas as técnicas e critérios adotados para a identificação. Quantificação e interpretação dos prováveis impactos ambientais, o que não foi feito nem no EIA e muito menos no RIMA. Para alguns impactos são levantadas as necessidades de monitoramento, mas efetivamente não se apresenta as alternativas tecnológicas para sua realização.

O inciso V é pedido a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência o que não foi feito. Da mesma forma no inciso VI onde se pede a descrição dos efeitos das medidas mitigadoras previstas, as medidas não são apresentadas sendo impossível prever quais seriam os seus efeitos.

No inciso VII é pedido o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos que não foi apresentado.

O inciso VIII determina que várias alternativas devam ser consideradas, inclusive a de não fazer o empreendimento, o RIMA apresentou apenas uma alternativa e não analisa propriamente a alternativa de não fazer. No parágrafo único está exposto que o RIMA deve ser apresentado de forma objetiva adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto. No entanto o tema que aborda a questão do plano diretor e que trata de estruturas urbanas entre outras, não se encontra bem explícito ferindo o artigo citado, não apresentando subsídios adequados para análise do RIMA pelos órgãos competentes.

c) Plano Diretor dos Balneários de Florianópolis

Quanto ao plano diretor o empreendimento não respeita a alínea “b” do primeiro inciso do artigo primeiro da lei n° 3014/85 que se refere às áreas de incentivo à hotelaria destinadas às construções de hotéis, obrigando esse tipo de construção estar ligada à rede pública de

esgoto ou na ausência dele, implantar um sistema alternativo de tratamento final, de acordo com as leis existentes ou especificações aprovadas pelos órgãos competentes, o que não se encontra contemplado no EIA/RIMA ferindo o artigo citado já que na localidade não existe rede publica de coleta e tratamento de esgotos. Em um projeto deste vulto não se pode com as alterações do plano diretor ou então com acordos inseguros de órgãos públicos para realização de futuros projetos de tratamento de esgotos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos naturais historicamente estiveram ligados ao desenvolvimento econômico mundial, sustentando esse crescimento. É preciso equilibrar a relação entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico, para que as próximas gerações não paguem, até mesmo com a vida, pelos erros decorrentes do mau uso de tais recursos.

Como se pode constatar no caso estudado, a concepção de turismo considerada pelo empreendedor tem como objetivo a substituição gradativa da hegemonia da antiga população da Barra da Lagoa, em Florianópolis, por outra hegemonia de uma camada mais rica, de classe alta ou pelo menos média alta, e também por um turista de consumo mais exigente, possuidor de embarcações de recreio, principal público-alvo do empreendimento do Complexo Urbanístico Porto da Barra. Assim, tornou-se importante que os efeitos e riscos do investimento sobre as populações locais fossem esclarecidos.

O estudo do caso Complexo Urbanístico Porto da Barra demonstra que embora exista uma lógica dominante do capital imobiliário que pretende garantir a efetivação de muitos empreendimentos turísticos promotores de impactos socioambientais e em detrimento do cumprimento da legislação ambiental, a evolução do debate acerca do projetado empreendimento do grupo Portobello se mostrou uma exceção frente a essa lógica.

No caso em questão, tem sido fundamental a atuação do Ministério Público Federal, que utiliza a Lei da Ação Civil Pública como importante instrumento de controle dos impactos socioambientais, forçando o empreendimento em tela a adequar-se a uma lógica inversa. Os interesses impactantes do empreendimento têm sido colocados em segundo plano, garantindo assim a eficácia da legislação que busca garantir a conservação socioambiental na escala local.

Assim pode-se concluir que: 1) a legislação ambiental e a urbanística no Brasil encontram-se historicamente na vanguarda jurídica mundial com a inserção de princípios do direito ambiental e urbanístico em suas normas, antes mesmo de eles se popularizarem no debate internacional, porém muitas vezes esbarram em interesses políticos e econômicos minimizando a sua efetividade; 2) importantes instrumentos como o licenciamento ambiental e o EIA/RIMA, objetivando garantir a preservação ambiental e cultural estão consagrados na Política Nacional do Meio Ambiente; 3) o MPF, com o advento da Lei da Ação Civil Pública, apresenta-se como um importante ator social na fiscalização e

preservação dos recursos patrimoniais ambientais e culturais; 4) existe uma tendência à efetivação dos interesses dos grandes empreendimentos turísticos na capital catarinense, afrontando princípios do direito ambiental e urbanístico, a legislações ambiental e urbanística, impactando de forma irreversível o meio ambiente, descaracterizando as comunidades tradicionais e acentuando a segregação socioespacial. Porém, nem sempre os interesses dos grandes empreendimentos turísticos são efetivados, como é o caso do Projeto Urbanístico Porto da Barra, que por conta de seus severos impactos socioambientais projetados, forte atuação do MPF e dos movimentos ambientalistas, e também por conta das relações políticas do grupo empreendedor não se concretizaram.

Fica evidenciada uma contradição entre a apropriação do capital e o domínio do espaço, em relação à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico da população local, que corre o risco também de ser explorada ainda como mão de obra barata. Tal contradição leva a temáticas mais gerais, como a relacionada à questão da impossibilidade de conciliar-se o desenvolvimento sustentável, que é um princípio do direito ambiental, com o desenvolvimento econômico orientado por fundamentos liberais e capitalistas. Contudo, realça-se que desvendar as ações danosas ao meio ambiente, provocadas pela falta de precaução e prevenção por parte dos grandes empreendimentos turísticos e do poder público, não é suficiente. Principalmente se esses dados não forem divulgados e discutidos amplamente junto a todas as comunidades envolvidas. Isso, para que, pela participação e pelo controle efetivo exercido pelas comunidades, seja possível aglutinarem-se forças suficientes para exigir responsabilidade do poder público na criação e no cumprimento das leis que têm por objetivo garantir a qualidade de vida da população.

Pretende-se, com o aprofundamento da pesquisa, contribuir com os debates sobre os rumos socioambientais da ocupação territorial de uma cidade como Florianópolis, em uma ilha como a de Santa Catarina, exemplos típicos do modo atual de urbanização do litoral brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da Sustentabilidade Urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR, 1999.

ALEXANDRE, Agripa Faria. **Políticas de Resolução de Conflitos Socioambientais no Brasil. O Papel do Ministério Público e dos Movimentos Ambientalistas na Ilha de Santa Catarina**. Blumenau. Edifurb, Florianópolis. Ed. da UFSC, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Os Poderes Desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília. 1988.

BRASIL. **Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções do Conama: Resoluções Vigentes Publicadas entre Setembro de 1984 e Janeiro de 2012/ Ministério do Meio Ambiente**. Brasília: MMA, 2012.

BRASIL, Lei nº 6.803 de 02 de julho de 1980. **Dispõe Sobre as Diretrizes Básicas para o Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, e dá Outras Providências**. Diário Oficial da União, 03jul. 1980.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe Sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação e dá Outras Providências**. MMA, Brasília, 1981.

BRASIL. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. **Dispõe Sobre a Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens e Direitos de Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico e dá Outras Providências.** Brasília, 1985.

BRASIL. Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988. **Dispõe Sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá Outras Providências.** Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Brasília, 1990.

CAMPOS, Édson Telê. **A Gestão Territorial Urbana no Município de Florianópolis: Uma Abordagem sobre a Expansão Imobiliária e seus Impactos Ambientais.** Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Introdução ao Direito do ambiente.** Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CARIONI, Juliana Cidrão. LOPES, Gabriel Bertimes Di Bernardi. VAZ, Nelson Popini. **Legislação ambiental e urbanística no Brasil: o caso Porto da Barra em Florianópolis.** In: Revista Oculum Ensaios. Revista de Arquitetura e Urbanismo/PUC. Campinas, 2014.

CARNEIRO, Rommel Madeiro. **Teoria da democracia participativa: análise à luz do princípio da soberania popular.** Rev. Jur., Brasília, v. 9, n. 87, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_87/Artigos/PDF/RommelMadeiro_rev87.pdf. Acesso em maio 2015.

CAUBET, Christian Guy. **A Irresistível Ascensão do Comércio Internacional: o meio ambiente fora da lei?** In: Revista Sequência, Florianópolis, vol. 39, dez.1999.

COAN, Marival. **Sistemas e Políticas Públicas.** 2ª ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2011.

CORBUCCI, Eliana Maria. **Políticas Públicas, Políticas Ambientais e Participação Social no Brasil.** Espaço & Geografia, Vol.6, Nº 2 (2003). Disponível em <http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/viewFile/28/27>. Acesso em maio 2015.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição de termos?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR, 1999.

DINIZ, E. M. **Rio+10 results**. Revista do Departamento de Geografia, n. 15, 2002. Disponível em:
http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/31-35.pdf. Acesso em maio de 2015.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **Princípios do Direito Ambiental e a Proteção Constitucional ao Meio Ambiente Sadio**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. 2011. Disponível em:
<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/princ%C3%ADpios-do-direito-ambiental-e-prote%C3%A7%C3%A3o-constitucional-ao-meio-ambiente-sadio>. Acesso em maio de 2015.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

EIA, **Estudo de Impacto Ambiental para implantação do Complexo Urbanístico Porto da Barra – Distrito da Barra da Lagoa**. Florianópolis, 1995.

ESTATUTO DA CIDADE. **Lei Federal nº 10.257/01**, de 10.07.2001.

FERNANDES, Edésio. **Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana**. In: O Direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FREITAS, Ives Faiad. **O plano diretor como instrumento jurídico eficaz para a gestão ambiental dos municípios amapaenses**. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 3, p. 123-134, 2011.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. FONTOURA, Yuna Souza dos Reis. **Rio + 20 ou Rio – 20? Crônica de um fracasso anunciado**. Vol. 15. No. 3: São Paulo, 2012. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300003>. Acesso em maio 2015.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, André. In. LIMA, André. (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto

Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LOPES, Gabriel Bertimes Di. **Origem, desenvolvimento e impactos dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Geografia da UFSC: Florianópolis, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MARTINS, Renata Laureci. **Projeto Porto da Barra LTDA.: Vantagens e Desvantagens**. UFSC – Centro Sócio Economico – Curso de Graduação em Ciências Econômicas. 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública nº 97.0000001-0/SC**. Justiça Federal, 1996.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtos de mercadorias**. 3 ed. rev. e atual. - Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008.

MOREIRA, Juvimário Andrelino. **Pontuais Observações à Ação Civil Pública: um instrumento de garantia dos direitos transindividuais**. Juris Way, 2014. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12529. Acesso em maio de 2015.

NASCIMENTO, Meirilane Santana. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/>. Acesso em maio 2015.

NASPOLINI, Vicente. **Paradigmas do Urbanismo: A contribuição de François Ascher**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade ds UFSC: Florianópolis, 2009.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Rio + 20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. 2012. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/alem-da-rio20-avancando-rumo-a-um-futuro-sustentavel/>. Acesso em maio 2015.

PEREIRA, Elson Manoel. **Planejamento Urbano em Florianópolis e Cidade Contemporânea**. In: PEREIRA, Elson Manoel. DIAS, Leila Christina Duarte (Orgs.). *As Cidades e a Urbanização no Brasil: Passado, Presente e Futuro*. Editora Insular: Florianópolis, 2011.

REVEILLEAU, Ana Célia. **O Princípio da Participação na Tutela do Meio Ambiente**. Correio da Cidadania. 2009. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3881. Acesso em maio 2015.

ROLNIK, Raquel. **O Que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Coleções Ideias Sustentáveis. Ed. Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos – Proteção Jurídica à Diversidade Biológica e Cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Legislação de Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Rideel, 2008.

VILLASBÔAS, Paula de Paiva. **A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental: estudo de caso do Porto da Barra**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC. Florianópolis, 2003.

ANEXOS

ANEXO 1: ENTREVISTA COM ANALÚCIA DE ANDRADE HARTMANN - PROCURADORA DA REPÚBLICA - 11/04/13 E 26/11/2014

1) As ações do MPF e dos Movimentos Ambientistas foram determinantes para que os interesses do grupo Portobello não se concretizassem na Barra da Lagoa com a construção do Complexo Urbanístico Porto da Barra?

R. Sem dúvida nenhuma. Primeiro que inicialmente obtiveram uma complementação no Estudo de Impacto Ambiental. Na verdade a FATMA (primeiro órgão licenciador) se quer tinha exigido Estudo de Impacto Ambiental. Eles estavam fazendo o Licenciamento sem EIA e a partir da recomendação do MPF alertado pelo Movimento Ambientalista conseguimos que eles, não que a FATMA exigisse, mas que o próprio Grupo Portobello apresentasse a FATMA o EIA. O engraçado dessa história é que a FATMA praticamente se recusou em receber e analisar, mas aí forçados até por pressão do grupo empresarial eles analisaram. Não fizeram pedido de complementação alguma aí. Com o auxílio dos grupos ambientalistas, principalmente por uma série de pesquisadores da UFSC. Chegamos um momento a ter mais de vinte colaboradores voluntários na UFSC. Aí a gente conseguiu que a própria FATMA incorporasse o nosso pedido de complementações. Foi um pedido bem amplo, então isso já demandou alguns anos de discussão. Como nós não conseguimos chegar a uma definição com o Grupo Portobello nós ingressamos com a ACP, e a partir daí a Ação teve uma primeira liminar. Em seguida eles conseguiram cancelar essa liminar, mas isso demonstrou ao grupo também uma série de responsabilidades que eles tinham. A gente conseguiu demonstrar que havia um risco muito grande de poluição na lagoa. Acho que eles conseguiram compreender isso, e apesar deles não terem a suspensão da licença, não tiveram mais vontade de implantar o empreendimento. Depois disso também tinha o problema com a autorização do município por conta do zoneamento da região. A primeira autorização que eles tinham tido com a União Federal também foi colocada em cheque por conta dessa movimentação dos grupos ambientalistas. A própria União achou que tinha que rever a questão da autorização de abertura de canais, então sem dúvida foi preponderante, se não já teria sido implantado. Há anos atrás o MPF tentou estabelecer um acordo. Esse acordo só não foi possível por causa de uma área precisa em que esta havendo uma degeneração natural do manguezal,

onde o grupo pretendia estabelecer o Porto de Lazer. Por conta dessa pequena área não foi fechado um acordo. Eles já tinham apresentado um projeto de diminuição dos canais, diminuição das ilhas, e não existiria mais privatização das áreas de preservação permanente. Tínhamos conseguido estabelecer uma série de limitações bem interessantes. Não seriam mais prédios. Seriam todas casas unifamiliares, não haveria mais centro de convenções, nem um grande hotel, seria totalmente diferente. Inclusive era um projeto bastante interessante. Nós conseguimos que eles fizessem estudos mais aprofundados também sobre a questão das águas dentro desses canais, pois havia um grande risco que se transformasse em um esgoto a céu aberto, já que a gente sabe que tem instalações clandestinas, e pela drenagem fluvial que leva o esgoto até o canal. Então nós estávamos bem avançados e infelizmente, e eu digo infelizmente, pois eu achei que ali seria um bom acordo, mas não foi possível fechar o acordo em função desse ponto preciso. Depois disso o empresário me disse que só faria o empreendimento com o acordo com o MPF, espero que ele cumpra com a palavra dele. O processo judicial está concluso para sentença há bastante tempo, sem sentença de mérito, mas de qualquer maneira eu não imagino até porque o Grupo Portobello está com a experiência nova da Pedra Branca. Eu acho que eles evoluíram bastante no ponto de vista de conhecimento, do que é realmente um projeto sustentável, pois eles apresentaram no início esse projeto como sustentável e evidentemente ele era sustentável economicamente, mas do ponto de vista ambiental e social não era. Não havia Estudo de Impacto de Vizinhança, não havia uma discussão com a comunidade sobre isso, e é uma comunidade ainda bastante tradicional. Então tem uma série de componentes também sociais que nunca foram levados em consideração pela FATMA. A FATMA na verdade não tem nem pessoal para levar em consideração os estudos sócios econômicos que eles exigem. Então está nesse ponto. Hoje a Licença Ambiental de Instalação deles já caducou, não tem mais validade. Se eles quisessem fazer um novo empreendimento lá eles teriam que refazer o processo de licenciamento. Tem o novo Plano Diretor da cidade, mas também não mudou muito lá embora exista hoje também um entendimento já sedimentado nos órgãos ambientais, inclusive com a FLORAM tendo ingressado com várias Ações Judiciais no sentido de que, as margens desse canal são áreas de preservação permanente. Evoluiu-se bastante no entendimento das limitações ambientais daquela região.

2) Quais os principais impactos que seriam produzidos na identidade cultural e no meio ambiente da Barra da Lagoa caso o projeto original do Porto da Barra fosse aprovado?

R. A questão realmente era muito complexa. O projeto original era muito ruim. De vez em quando tem tentativa de conversa. Um advogado que não é advogado do caso, mas que me perguntou que se por acaso nós podemos conversar, porque realmente nós paralisamos por conta de um manguezal que esta em regeneração local onde eles pretendiam construir o porto de lazer. Eu ainda tenho esperança sim, mas eles disseram que agora estão mais voltados para a Pedra Branca em Palhoça, que estavam deixando aquilo ali para quando tivessem uma ideia para negociar.

ANEXO 2: ENTREVISTA COM ALÉCIO DOS PASSOS SANTOS -
PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA LAGOA
DA CONCEIÇÃO - 17/03/14

1) Por que o senhor acha que todos esses empreendimentos mesmo com a ação do movimento ambientalista, mesmo com a presença do MP foram feitos ajustes de conduta que viabilizaram a implantação desses empreendimentos. Por que será que o grupo Portobello não conseguiu, sendo que os outros conseguiram?

R. Eu acho que por causa da polêmica do local. Em função da fragilidade do local e conseguimos organizar bem a comunidade, a promotora Ana Lucia Hartmann deu toda a força e colocou tudo que ela poderia colocar para não acontecer. Hoje já ela pensa um pouco diferente, esse último projeto autoriza 30 barcos, porém uma coisa errada que não fazem é o Estudo Impacto de Vizinhança, e o vizinho do lado pode também 30 barcos, e o outro mais 30 e assim por diante. O impacto de vizinhança é a somatória dos projetos do Plano Diretor que pudessem acontecer na região. Não são os trinta barcos deles, é qual o limite de barcos que a Lagoa suporta. Agora no novo Plano Diretor a intenção é passar a ponte da lagoa para a “Ponta do Pitoco” até a Avenida Osni Ortiga. A justificativa deles é boa, que é oxigenar mais a lagoa em baixo, pois terá um vão maior. Defendemos a ponte ali porque o tráfego do morro da lagoa você não precisa passar pelo centrinho da lagoa. O pessoal do comércio não é organizado para reclamar sobre essa mudança do local da ponte. Se eles tiverem algum movimento somos nós que provocamos. E outra questão interessante é que vai acabar com o trancamento da Osni Ortiga. Estamos em um momento que a comunidade esta organizada, tudo que aconteceu deixou o governo com medo, deixou até o MPF com medo. A facilidade de comunicação através das redes sociais é muito mais fácil do que antigamente. Na verdade a comunidade não é bem organizada, mas transparece para a sociedade que somos bem organizados. A questão é que a comunidade da Lagoa é mais independente do Poder Público. A Procuradora da República Analúcia Hartmann vem do Movimento Ecológico Livre, por isso ela tem essa bagagem ambiental. O Portanova, Chefe do Departamento de Direito da UFSC, também participava. A sede do movimento ficava no edifício Comasa, mas o movimento começou sem sede. Nós saímos da Revolução de 64, e começamos a nos organizar ainda nos anos 60, início dos anos 70. A ditadura inibia maior parte dos movimentos. Os movimentos ganham força nesse período. Outro período importante dentro do movimento ecológico se dá a partir de

1992. Antes disso tivemos o Conselho Comunitário da Lagoa, e um jornal que era melhor que o Diário Catarinense. Eu participei do movimento radical em 2008. Fui excomungado pela igreja católica. Sou de uma família de comerciante da Lagoa da Conceição e briguei com todos eles por produzirem impacto sobre a lagoa. Eu era conhecido como o fiscal da merda. Quem fez o movimento radical foram pessoas de fora, de Porto Alegre, os paulistas. Eu era o único nativo da Lagoa da Conceição que participava. Quando eu era pescador a Avenida das Rendeiras era de areia, e a Barra da Lagoa era uma Freguesia da Lagoa. Quando vinha um carro da Barra da Lagoa, normalmente ele atolava. Eu sempre ganhava algum dinheiro ajudando a desatolar os poucos carros que passavam. Na década de 80 eu já contribuía com o Greenpeace, enviando para a Holanda as denúncias ambientais ocorridas na Ilha. Também mandava para a BBC de Londres as denúncias dos crimes ambientais ocorridos na Ilha. O nativo tende a ser mais acomodado. Eu sempre participei desses movimentos. Já fui ameaçado de morte. Fiquei na frente dos caminhões para fechar o lixão do Itacorubi. Fui o primeiro a ir à Câmara Municipal fazer manifestação contra uma alteração pontual no zoneamento da Lagoa da Conceição, que beneficiava alguns grupos econômicos. Também protestei contra obra da Igreja Católica em área de preservação permanente no Morro da Lagoa. Eu estudava onde é o DAE, e vinha a pé todos os dias pelo Morro da Lagoa, que não era calçado. A pior coisa que aconteceu para a Ilha foi ter ganhado o título de Capital com a melhor qualidade de vida do Brasil. E o Poder Público não está preparado para promover os investimentos necessários para acompanhar o crescimento da cidade. Ampliam-se os problemas no sistema viário e na segurança pública. O planejamento urbano não acompanha o ritmo do crescimento urbano, por conta da ganância imobiliária. Estruturas como a BR-101, BR-282, o aeroporto, e a UFSC contribuíram para esse desenvolvimento. Se o aluno passa em quatro vestibulares diferentes, ele vai optar por cursar em Florianópolis. Participei intensamente das discussões das emendas da Constituição Federal de 1988, e do Estatuto da Cidade em 2001. No caso da Marina do Porto da Barra nós entramos com uma Ação Civil Pública, e pela primeira vez compreendi a importância deste instrumento jurídico. Também participei dos protestos que geraram o embargo de um hotel pretendido pelo Grupo Makenji no loteamento Village, no Canto da Lagoa. Este loteamento foi projetado por Oscar Niemeyer, e em seu projeto original tinha as formas da Lagoa da Conceição. Foi um crime a descaracterização do projeto original.

2) Quais os principais impactos que seriam produzidos na identidade cultural e no meio ambiente da comunidade da Barra da Lagoa caso o projeto inicial do Porto da Barra fosse aprovado?

R. Quando se fala em degradação ambiental esquecemos a degradação cultural. E a degradação cultural está em um processo muito mais acelerado do que a degradação ambiental. Então meio ambiente e cultura não devem ser analisados separados. Os dois devem andar juntos. No caso dos impactos ambientais, seriam gerados muitos impactos ambientais, um deles é a paisagem. A nossa ilha poderia ser diferente, ia ganhar muito mais dinheiro se a gente tivesse pequenos projetos dentro da identidade cultural e ambiental do próprio local e não os grandes empreendimentos. Então está errado esse conceito de empreendimento e colocar 300 mil pessoas no Saco dos Limões, no Campeche, e no Pântano do Sul. A gente vê o grande impacto que tem hoje do pessoal dos Ingleses, muitos moradores reclamam. Uma pergunta que a gente sempre fazia na época inicial da ACP ao governo atual era qual o limite para a Ilha. Quem é que vai dar esse limite? Quem vai dar esse limite é o Plano Diretor, não deixando espaço para grandes projetos. Com a elitização da ilha estamos perdendo toda a identidade cultural, perdendo a paisagem, perdendo a qualidade de vida no conceito de segurança, na organização dos espaços públicos, espaços públicos humanizados. Não tem que fazer mais estradas para desafogar o trânsito. A gente tem que ver o limite de gente entrando na ilha, morando na ilha. O impacto da Marina da Barra previa muitos barcos no canal da lagoa impossibilitando de até mesmo entrar na lagoa. A lagoa é um ambiente muito frágil, muito fechado. Criadouro onde tudo se desenvolve lá. A questão de muita luz no canal iria inibir que a criação passasse. O projeto foi modificando e hoje segundo a empresa, é inviável hoje a proposta do MPF. Não irão ganhar dinheiro como eles queriam. Então não é o projeto ambiental ligado ao ambiente local é o projeto ambiental economicamente... Se eu fosse dizer uma frase para resumir a questão eu diria “Verde que te quero dólar”. O verde que eles querem é o dólar.

ANEXO 3: ENTREVISTA COM DILNEI SILVA BITTENCOURT - ENGENHEIRO DA PORTOBELLO - 08/04/2014

1) Qual o benefício econômico poderia trazer para a comunidade da Barra da Lagoa e a cidade de Florianópolis caso o projeto inicial fosse aprovado?

R. O projeto faz tanto tempo e ele teve uma formulação inicial que era bastante significativa do ponto de vista de requalificação humana do bairro de gerador para o turismo, hotelaria, centro de convenções,

mundo náutico, o que gerava bastante emprego e bastante demanda. Com as sucessivas interferências e reformulações por conta de questões levantadas pelo MPF o projeto praticamente se reduziu e ele perdeu muito dessa significância econômica. Em todo o caso ele resgataria de qualquer jeito, independente dos tamanhos, uma nova transformação urbana. Seria feito com equipamentos super bem pensados, com uma ocupação bastante ordenada, com construções absolutamente contemporâneas. Traria o mundo de lazer náutico para a Barra da Lagoa, requalificando o seu entorno, inclusive com ganhos diretos para a colônia de pescadores e para todo o bairro. O bairro nesse meio tempo praticamente parou se estabilizou, não houve uma evolução. Não se vê nada significativo hoje a não ser um ambiente natural, mas um ambiente construído, ambiente feito pelo homem pouco tem contribuído para valorizar o patrimônio natural que temos lá e a gente acredita que o empreendimento traria essa valorização do patrimônio natural com o patrimônio construído. Bastante interessante, geraria algum emprego, mas não coisas tão significativas. Teria alguma coisa na área comercial fundamentalmente. Virou um empreendimento que seria residencial, de lazer e náutico. Eu acho que o grande benefício vai ser criação de um ícone, uma qualificação humana, qualificação do ambiente construído que eu acho que teria impacto em todo o entorno. Tem um ditado que diz como quem acende uma vela, é o primeiro a se beneficiar da luz. Então a gente estaria acendendo uma vela que nos beneficiaria, mas faria uma luz em todo entorno redirecionando as pessoas para a Barra da Lagoa não só olhar a ponte dar uma atravessada, mas ter um lugar para parar, um para comer uma comida legal e motivaria principalmente o turismo. Acho que o ganho seria na área turística e na requalificação urbana com equipamentos de primeira categoria.

2) Quais os principais impactos que seriam produzidos na identidade cultural e no meio ambiente da comunidade da Barra da Lagoa caso o projeto inicial tivesse sido aprovado?

R. O empreendimento nasceu com a vocação de estar inserido na comunidade pesqueira tradicional, então ele não iria ser aquele 'alimento agressor', com prédios todos envidraçados absolutamente desconformes em relação ao entorno. Todo empreendimento foi pensado na escala, na forma de ocupar o solo. Quase que uma réplica contemporânea daquela ocupação. Dizer que não tem impacto é bobagem, até o ato de nascer é impactante, mas vamos ver a relevância desse impacto. Hoje de qualquer jeito a Barra da Lagoa já sofreu o impacto do turismo. Hoje não vivem mais da pesca praticamente, a

pesca não é o principal ente econômico, apesar de ser o ente característico cultural mais forte. Então o impacto de terceiros, de comunidades de fora, seja fora de Florianópolis ou do Brasil já aconteceu, então esse empreendimento não traria um público externo diferente, mas não estaria trazendo mais impacto, pelo contrário tenderia a valorizar aquilo que já está acontecendo. Hoje a Barra da Lagoa tem cerca de 200 pousadas, os pescadores pegando seus barcos para levar pessoas até Ilha do Campeche. Então eu acho que não teria a perda da identidade, até porque a tendência é esses empreendimentos náuticos, como por exemplo, na Espanha que eu vi, eles estavam longe das comunidades tradicionais, por medo desse impacto, mas depois viram que fazendo um empreendimento fora da comunidade ele perdia, ele não tinha identidade. Ele era uma coisa morta. Passaram a fazer interação com a comunidade, onde tinha uma interação e com outro modo de vida e quem estava ali se enriquecia com esse rendimento que vinha extra. Pois estava assim de um lado o empreendimento e de outro a comunidade pesqueira. Eles migravam para o entorno aqui e seguravam uma comunidade tradicional e não configurava outra coisa. Então eu acho que não há perda da identidade e impacto ao meio ambiente o que foi levantando pelo MPF e bastante relevante que nos deu mais trabalho é uma crise de fatores, mas o mais relevante levantado pelo MPF foi a questão da abertura de canais artificiais com repercussão na salinidade e no nível e na erosão da Lagoa da Conceição e da Barra da Lagoa. Esse foi talvez o que mais deu trabalho o que mais deu tempo inclusive numa última tentativa de TAC essa era uma condição que o MPF se apoiou: Se tiver resolvido a hidrodinâmica a gente da continuidade se não tiver resolvida não. E a gente inicialmente no primeiro projeto contratou o pessoal da UFRJ que tem um software ligado com o pessoal da Holanda onde tem muita experiência em hidrodinâmica marinha junto com o pessoal da nossa UFSC e da Univali. Fizemos estudos de toda a hidrodinâmica. A resposta do MPF foi que não estava bom, por isso e por aquilo. Por que não consideraram isso? O que fizemos? Reunimos tudo isso e refizemos novamente, aí agora na versão atual, que já faz alguns anos, redesenhamos os canais, simplificamos, refizemos o estudo e ficou claro inclusive pelo parecerista do próprio MPF mostrando que a abertura dos canais não teria repercussão no estuário da Lagoa nem ao ponto da lagoa alterar o seu nível ou a sua salinidade ou a vazão da água, porque pela pequenez dele pela forma que ele foi feito e é fácil de entender isso. Esse seria o grande impacto ambiental que poderia ser, mas também existiam diversas coisas em relação a pesca, em relação ao ruído, em relação a embarcação, a circulação mas são todas coisas

facilmente mitigáveis e fortemente adaptáveis que ficou resolvido com essa simulação matemática que se fez, foi um caderno enorme foi um estudo caro, demorado, gastamos dois anos e tinha que fazer medição de maré, medição disso, medição daquilo. Vara as quatro estações, primavera, verão, outono e inverno, mas mesmo assim não foi suficiente. Mas esse seria o grande impacto.

3) O EIA/RIMA foi tendencioso no sentido de ocultar os impactos beneficiando o empreendedor?

R. Qualquer documento que tu faça, um exemplo é quando vamos consultar um médico e quando o assunto é grave consultamos o primeiro, o segundo, o terceiro para tomar uma decisão e nunca sabemos se tomamos a decisão certa então quando faço o estudo científico de tudo, sócio econômico, não existe unanimidade, certeza absoluta nessa terra. Nós somos seres humanos. Todos os nossos produtos são possíveis de falhas e também de acertos, o tempo é que vai mostrar isso. Então nós tentamos mostrar que o estudo ambiental sempre merece crítica, sempre pode ser melhorado assim como é a roupa nossa, é a casa nossa, sempre tem aspectos a melhorar, mas em nenhum momento eu acredito que tenha sido assim tendencioso a ponto de esconder coisas relevantes, de maquilar coisas relevantes. Vou dar um exemplo claro que o MPF disse: Olha vocês podem fazer os canais artificiais, mas estão proibidos de mexer no canal principal porque o canal principal é intocável porque se mexer nele destrói a lagoa. Foi assim um ato terrorista, nós abandonamos porque nós estávamos prevendo sobre a ponte onde tem um estrangulamento e ali tem uma dificuldade de circulação de navegação porque a água se afunila e porque o risco de bater é muito grande e isso aqui destrói a lagoa e isso foi dito e nós abandonamos. Para a minha surpresa fui saber recentemente que a colônia de pescadores detonou as rochas que causaram estrangulamento da lagoa porque os barcos estavam batendo. Barco de pescador, não foi nenhum investidor! Os pescadores tiraram muitas pedras lá de dentro, abriram mais do que eu suspeitei, mais do que o volume de pedra que nós imaginávamos retirar. E o que aconteceu? A lagoa morreu? Pelo contrário, a lagoa está tendo dificuldade de renovação de água, principalmente na lagoa pequena que tem aquele estrangulamento da ponte ali no centrinho dela. Era um excesso de nitrogênio e fósforo lançado nela. Uma poluição de algas, mau cheiro porque aquelas algas não conseguem se renovar. Então acredito que ao invés de piorar a lagoa a facilidade com que a água entra e sai por esse canal melhorou a qualidade interna da lagoa, então como esse era um ponto que a gente

teria que esconder esse seria um ponto para a gente maquilar. Ele foi publicado, ele teve audiências públicas, teve muitas reuniões com comunidades, com o mundo científico, com o mundo acadêmico, com o mundo na área jurídica. Então não tinha porque ele ser maquiado, evidente que ele não era 100% perfeito, porque a gente não tem a mesma maquiagem matemática, quer dizer, o que a gente esta procurando é a certeza, mas pra mim ficou evidente quando eu soube deste fato que a gente podia ter sido criminoso por este fato e a gente dizia que não era, porque fizemos estudos, então dá à impressão que o estudo estava maquiando um resultado e esta aí a prova física e real que não.

4) Se caso o projeto do Complexo Urbanístico Porto da Barra tivesse sucesso, teriam da mesma forma empreendido a Pedra Branca Cidade Sustentável?

R. Não, não tem relação nenhuma. Afinal de contas a empresa tem uma ala voltada para o mercado imobiliário onde a gente hoje reduziu essa atividade. A gente fazia prédios, criava, lançava e incorporava prédios. E a Pedra Branca era um produto imobiliário, como outros que a gente lançava. Não tem relação nenhuma.

5) Qual o “status” hoje do caso Complexo Urbanístico Porto da Barra?

R. O projeto está parado. Nós estamos estudando a possibilidade de reativá-lo. Vamos ver o que o Plano Diretor novo permite, preconiza. E a luz do novo plano diretor vamos estudar se é viável, se vale a pena. Analisar se é viável fazer estudo financeiro, estudo ambiental para ver se vale a pena fazer ou não fazer ou simplesmente fazer outra coisa ou mesmo uma possibilidade mais radical, simplesmente vender o terreno. Ou fazer meia dúzia de lotes e vender o que não nos dá nem satisfação nem prazer e ganharíamos dinheiro do mesmo jeito. A gente tem uma característica aqui no grupo de fazer as coisas mais prazerosas para a gente, pois além de sermos empresários e de buscarmos resultados econômicos a gente tem que pagar as nossas contas. A gente quer fazer as coisas que dão prazer. Se tu trabalhas fazendo o que tu gostas, os resultados são melhores. Temos um setor de logística em Itajaí. Nós somos líderes no setor de cerâmica. Nós somos sinônimos de boa cerâmica no mundo com os nossos produtos de incorporação. E por fim, a Pedra Branca é um empreendimento privado, que nos encanta e é referência mundial.