



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

Isabelly Gomes Simões

**A LEI FEDERAL N. 14.285/2021, MEIO AMBIENTE E DIREITO À MORADIA  
DIGNA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: Uma discussão em torno do  
Direito à Cidade**

**Florianópolis/SC  
2025**

Isabelly Gomes Simões

**A LEI FEDERAL N. 14.285/2021, MEIO AMBIENTE E DIREITO À MORADIA  
DIGNA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: uma discussão em torno do  
Direito à Cidade**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientadora: Prof. Dra. Danielle de Ouro Mamed e Coorientador: Josevan Carmo da Cruz Júnior.

**Florianópolis/SC  
2025**

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.  
Dados inseridos pelo próprio autor.

Simões, Isabelly Gomes

A LEI FEDERAL N. 14.285/2021, MEIO AMBIENTE E DIREITO À MORADIA DIGNA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: uma discussão em torno do Direito à Cidade / Isabelly Gomes Simões ; orientador, Danielle de Ouro Mamed, coorientador, Josevan Carmo da Cruz Júnior, 2025.

80 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Socioambiental. 3. Direito à Moradia. 4. Direito à Cidade. 5. Lei Federal 14.285/2021. I. Mamed, Danielle de Ouro. II. Júnior, Josevan Carmo da Cruz. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**Coordenação de TCC**

Isabelly Gomes Simões

A LEI FEDERAL N. 14.285/2021, MEIO AMBIENTE E DIREITO À MORADIA DIGNA NO  
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: uma discussão em torno do Direito à Cidade.

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel  
e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 21 de novembro de 2025.



Documento assinado digitalmente

**Francisco Quintanilha Veras Neto**

Data: 02/12/2025 19:26:29-0300

CPF: \*\*\*.328.139-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Coordenação do Curso**

**Banca examinadora**



Documento assinado digitalmente

**Danielle de Ouro Mamed**

Data: 03/12/2025 16:59:19-0300

CPF: \*\*\*.360.082-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Danielle de Ouro Mamed  
Orientadora



Documento assinado digitalmente

**ALINE BELTRAME DE MOURA**

Data: 03/12/2025 05:28:53-0300

CPF: \*\*\*.988.049-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Aline Beltrame de Moura  
Presidente da Banca



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**Coordenação de TCC**



Documento assinado digitalmente

**JOSEVAN CARMO DA CRUZ JUNIOR**

Data: 03/12/2025 08:51:10-0300

CPF: \*\*\*.561.625-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Mestrando Josevan Carmo da Cruz Junior**  
**Coorientador**



Documento assinado digitalmente

**LETICIA SCHROTER BROGNOLI**

Data: 03/12/2025 15:01:52-0300

CPF: \*\*\*.250.369-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Mestranda Letícia Schroter Brognoli**  
**Membro de Banca**  
**Universidade Federal de Santa Catarina**



Documento assinado digitalmente

**GUILHERME BAGGIO COSTA**

Data: 02/12/2025 19:13:23-0300

CPF: \*\*\*.401.359-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

**Doutorando Guilherme Baggio Costa**  
**Membro de Banca**  
**Universidade Federal de Santa Catarina**

Florianópolis, 2025

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM FLORIANÓPOLIS.....</b>	<b>15</b>
2.1. O ordenamento territorial municipal e os instrumentos urbanísticos frente à realidade de conflitos socioambientais.....	15
2.2. A aplicação da Lei nº 14.285/2021 no contexto local.....	21
2.3 Fundamentos Políticos e Jurídicos da lei 14.285/21.....	26
2.4 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 7146.....	30
<b>3. A TENSÃO NORMATIVA ENTRE DIREITO À CIDADE, MORADIA E MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>36</b>
3.1 O direito à moradia adequada e políticas habitacionais em Florianópolis.....	36
3.2 Proteção das APP's e ocupação humana com o Advento da Lei 14.285/21 em Florianópolis.....	49
<b>4. A CIDADE COMO ESPAÇO DE CONFLITOS E POSSIBILIDADES.....</b>	<b>56</b>
4.1 O Direito à Cidade, Justiça Espacial e movimentos sociais urbanos em Florianópolis.....	57
4.2 A aplicação da Lei nº 14.285/21 sob a ótica jurisprudencial frente à justiça espacial no contexto de Florianópolis.....	63
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>71</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>74</b>

## AGRADECIMENTOS

Esta etapa representa, para mim, o resultado de uma trajetória marcada por conquistas e realizações, permeada por momentos de incerteza e insegurança. E, neste momento, não poderia deixar de agradecer às pessoas e aos nomes que me transmitiram força e apoio.

Agradeço aos meus pais, Edson e Aline, que, por meio de muito esforço, dedicação e amor, me motivam e me movem. Muito obrigada por serem meu refúgio e meu ponto de calma.

Às minhas irmãs e eternas amigas, Thayla e Nicolly, por sempre acreditarem em mim e me motivarem, além de estarem ao meu lado, independentemente das circunstâncias. Me sinto profundamente grata por estar constantemente aprendendo com vocês.

À Ester, minha dupla acadêmica, que acompanhou de perto todos os momentos mais inusitados e felizes dentro da Universidade, e que sempre me amparou quando eu precisava de um conselho ou de uma boa conversa.

Ao meu namorado, Gabriel, pelo companheirismo e carinho incondicional, por estar firme comigo nesta etapa final. Agradeço por me escutar e por me ajudar a evoluir tanto. Muito obrigada.

Ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do MPSC e à sua equipe maravilhosa, especialmente à Jaddy, sua delicadeza, as discussões enriquecedoras e o cuidado ao supervisionar meu período de estágio abriram portas, não apenas para a escolha do meu tema, mas também para o carinho que hoje carrego pelo Direito Socioambiental. Minha sincera gratidão!

Aos meus orientadores, Danielle de Ouro Mamed e Josevan Carmo da Cruz Junior, minha profunda gratidão por sempre me atenderem e me guiarem com extrema sabedoria. Sou imensamente grata a vocês.

Por fim, muito obrigada Universidade Federal de Santa Catarina e Centro de Ciências Jurídicas, por me proporcionarem a riqueza incontestável do ensino público e o privilégio de aprender com grandes mestres do Direito. Meu eterno agradecimento.

## RESUMO

O presente trabalho busca estudar as raízes que deram origem à edição da Lei Federal n. 14.285, de 2021, contextualizando-as com a fragilização da Justiça Social e Espacial no ordenamento territorial e ambiental no Município de Florianópolis, localizado no Estado de Santa Catarina. O objetivo principal deste estudo é analisar o tema sob perspectiva do Direito à Cidade de Henri Lefebvre, uma vez primordial para a compreensão da legislação, utilizada a favor de interesse individual/comercial, compromete a efetivação de direitos básicos, como o Direito à Moradia. Com isso, para conseguir alcançar esse objetivo, tem-se como escopo analisar conflitos socioambientais no Município de Florianópolis e seu agravamento como a aplicação da Lei nº 14.285/2021, verificando como se dá a relação entre ela e o ordenamento territorial, ainda, estudar os fundamentos jurídicos e políticos que motivaram a edição da Lei supracitada, especialmente no que tange à flexibilização das faixas marginais de proteção ambiental em áreas urbanas consolidadas, além de compreender a tensão normativa entre direito à cidade e o direito à moradia e o direito ao meio ambiente diante da alteração legislativa, bem como relacionar os impactos locais da referida Lei ao conceito de Direito à Cidade, conforme proposto por Henri Lefebvre, avaliando seus reflexos na garantia de inclusão social e justiça espacial. O método utilizado é o indutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito socioambiental. Conflitos Territoriais. Direito à Cidade. Direito à Moradia. Lei Federal n. 14.285/2021.

## ABSTRACT

This study seeks to examine the origins of Federal Law No. 14,285 of 2021, considering that it weakens social and spatial justice in territorial and environmental planning in the Municipality of Florianópolis. The main objective of this study is to analyze the topic from the perspective of Henri Lefebvre's Right to the City, which is fundamental to understanding how legislation, used in favor of individual/commercial interests, compromises the realization of basic rights, such as the Right to Housing. Therefore, to achieve this objective, the scope includes analyzing socio-environmental conflicts in the Municipality of Florianópolis and their aggravation due to the application of Law No. 14,285/2021, verifying the relationship between this law and territorial planning, as well as studying the legal and political foundations that motivated the enactment of the aforementioned law, especially regarding the relaxation of environmental protection zones in consolidated urban areas. Furthermore, it aims to understand the normative tension between the right to the city, the right to housing, and the right to the environment in light of the legislative change, and to relate the local impacts of this law to the concept of the Right to the City, as proposed by Henri Lefebvre, evaluating its effects on guaranteeing social inclusion and spatial justice. The method used is inductive.

**KEYWORDS:** Socio-environmental law. Territorial conflicts. Right to the City. Right to Housing. Federal Law No. 14,285/2021.

## LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- APP - Área de Preservação Permanente
- BNH - Banco Nacional da Habitação
- CECA - Centro de Estudos Cultura e Cidadania
- CF - Constituição Federal
- EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
- EIA - Estudo de Impacto Ambiental
- FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
- MMA - Ministério do Meio Ambiente
- MPF - Ministério Público Federal
- MPSC - Ministério Público de Santa Catarina
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PDP - Plano Diretor Participativo
- PL - Projeto de Lei
- PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis
- PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SMHSA - Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
- SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
- STJ - Sistema Nacional do Meio Ambiente
- STF - Supremo Tribunal Federal
- TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina

*“A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos”.*

**(David Harvey)**

## 1. INTRODUÇÃO

A publicação da Lei Federal nº 14.285, em dezembro de 2021, representou uma inflexão importante na política ambiental urbana brasileira, ao alterar a lógica de proteção das faixas marginais de qualquer corpo hídrico natural situadas em áreas urbanas consolidadas, outorgando aos municípios a competência para estabelecer, por meio do plano diretor, os limites dessas zonas protegidas. Essa modificação legislativa abarca profunda fragilização diante do ordenamento territorial, especialmente em cidades com intensa pressão imobiliária e conflitos socioambientais, como é o caso de Florianópolis.

Apesar de contar com uma legislação ambiental considerada protetiva, a Lei nº 14.285/2021 direciona e idealiza o retrocesso das normas ambientais em prol de interesses individuais e comerciais, motivando, também, o descaso ao direito à moradia em relação às pessoas de baixa renda. Nesse sentido, é necessário investigar as raízes da edição desta normativa em descompasso com o Direito fundamental à Moradia Digna, bem como o Direito ao Meio Ambiente e Direito à Cidade.

Essa análise decorre de sua importância no cenário atual de disputas normativas entre interesses econômicos/comerciais e a função social da cidade. Em especial, observa-se que, no Município de Florianópolis, essa flexibilização normativa tem sido acompanhada de um acirramento dos conflitos socioambientais, potencializando desigualdades e vulnerabilidades sociais, bem como ameaçando a proteção de áreas sensíveis do ponto de vista ecológico e social.

Ao permitir que os municípios legislem sobre a extensão das faixas marginais de preservação em áreas urbanas, a Lei escancara a idealização do crescimento econômico e comercial em função do capitalismo às custas do controle urbanístico, do equilíbrio entre a moradia digna, o meio ambiente saudável e a justiça espacial. A análise desse cenário mostra-se urgente, diante da crescente mercantilização dos territórios urbanos, bem como da dificuldade de efetivação dos direitos fundamentais na dinâmica, especificamente, de cidades com notório desenvolvimento a favor do comércio imobiliário.

Nesse cenário, formula-se a seguinte situação-problema que orienta este trabalho: como a aplicação da Lei Federal nº 14.285/2021 no Município de Florianópolis compromete a efetivação simultânea do direito à moradia digna, da proteção ambiental e, de modo mais amplo, a concretização do Direito à Cidade? Partindo dessa indagação, tomou-se como hipótese inicial que a flexibilização das faixas marginais de proteção ambiental em áreas urbanas consolidadas tende a aprofundar desigualdades socioespaciais, favorecer a especulação imobiliária e fragilizar a proteção dos ecossistemas urbanos.

Ao final da pesquisa, verificou-se que essa hipótese se confirma: no contexto florianopolitano, a aplicação da Lei nº 14.285/2021 tem operado como vetor de retrocesso ambiental e social, fortalecendo interesses privados em detrimento da função social da cidade e da garantia de direitos fundamentais

Partindo desse contexto, em primeiro plano, será necessário analisar conflitos socioambientais no Município de Florianópolis, e seu agravamento como a aplicação da Lei nº 14.285/2021. Diante disso, é imprescindível a compreensão sobre a utilização da referida lei como instrumento para a realização de interesses econômicos e comerciais, em concomitância, instrumento para o aprofundamento da desigualdade socioespacial e da financeirização da moradia e da cidade, acompanhado por um desmonte de direitos sociais. Isso porque, ao flexibilizar normas ambientais, abre espaço para a especulação imobiliária, ameaça ecossistemas urbanos, resultando em exclusão territorial, dificultando a garantia de uma cidade justa, inclusiva e ambientalmente equilibrada.

Em um segundo momento, a pesquisa se propõe a estudar os fundamentos jurídicos e políticos que motivaram a edição da Lei nº 14.285/2021, buscando compreender, principalmente, os interesses políticos envolvidos em sua formulação e aprovação. Com isso, será analisado, de forma crítica, o processo legislativo fundamentado em interesses individuais e comerciais, com foco nos mecanismos utilizados para flexibilizar os dispositivos do Código Florestal aplicáveis às áreas urbanas consolidadas.

Outro objetivo é aprofundar a compreensão normativa entre o Direito à Moradia, o Direito ao Meio Ambiente e o Direito à Cidade no contexto do desenvolvimento urbano brasileiro. O Direito à Moradia, considerado a base sobre a qual se sustentam outros direitos individuais e sociais, não se realiza de forma autônoma, estando detidamente ligado às preocupações do Direito à Cidade,

conforme leciona o autor Henri Lefebvre. Este último, por sua vez, é compreendido como o espaço urbano ligado intrinsecamente às necessidades essenciais, como a moradia, educação, saúde, priorizando, a promoção do bem-estar e qualidade para a vida da população, população esta compreendida por todas as classes sociais.

A histórica falha do planejamento ambiental urbano, decorrente da escassez de políticas públicas de moradia popular e das regras excludentes do mercado imobiliário, evidenciada, por exemplo, pela normativa aqui estudada, Lei 14.285/21, impulsionou a segregação sócio-territorial e a ocupação de áreas de proteção ambiental por populações de baixa renda. Essa realidade criou um conflito potencial entre o Direito à Moradia e o Direito ao Meio Ambiente, uma vez que as leis ambientais tradicionais frequentemente definiram usos incompatíveis com a moradia nessas áreas. Dada a natureza de direitos fundamentais sociais tanto do direito à moradia quanto do direito ao meio ambiente, o impasse não pode ser resolvido pelo sacrifício absoluto de um em detrimento do outro, exigindo a compatibilização de suas funções de suma importância.

Por fim, pretende-se relacionar os impactos locais da supracitada Lei ao conceito de Direito à cidade, conforme proposto pelo autor Henri Lefebvre, comprometendo-se à análise de seus reflexos na garantia da inclusão social e justiça espacial. A partir da perspectiva Lefebvriana, a pesquisa buscará evidenciar como a flexibilização das normas ambientais pode servir de escudo para uma minoria de pessoas favorecidas, bem como pode intensificar a exclusão territorial e restringir o acesso de populações marginalizadas ao espaço urbano de forma plena. Essa lógica parte da premissa de que os mais pobres, desfavorecidos e marginalizados são os primeiros a sofrer, sendo desapropriados de seu direito à cidade, em contrapartida, o direito à cidade tem se tornado cada vez mais privado, restrito a uma pequena elite política e econômica que molda as cidades conforme seus interesses.

Para o desenvolvimento deste trabalho, adota-se o método indutivo, partindo da análise de situações concretas observadas no contexto urbano e ambiental do Município de Florianópolis para, a partir delas, alcançar uma compreensão mais ampla acerca dos efeitos da Lei nº 14.285/2021 e das tensões entre os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente e à cidade. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, com enfoque bibliográfico e documental, que se baseia em doutrinas, legislações, decisões judiciais, artigos científicos e demais

fontes que possibilitam compreender como a flexibilização das normas ambientais reflete nas dinâmicas sociais e espaciais das cidades contemporâneas.

## **2. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM FLORIANÓPOLIS**

### **2.1. O ordenamento territorial municipal e os instrumentos urbanísticos frente à realidade de conflitos socioambientais**

O meio ambiente é inseparável da sociedade, ou seja, trata-se de uma construção variável no tempo e no espaço, abrangendo questões sociais que estão intrinsecamente ligadas ao meio ambiente, pois, conforme Acsegrad (2004), a maneira como as sociedades se reproduzem envolve projetos distintos de uso e significações dos recursos ambientais.

Este caráter indissociável do complexo formado pelo par sociedade do complexo formado pelo par sociedade-meio ambiente justifica pois o entendimento de que as sociedades se reproduzem por processos sócio-ecológicos. Ou, nos termos de David Harvey, de que “todo projeto social seja ao mesmo tempo um projeto ecológico e todo projeto social um projeto ecológico (Acsegrad, 2004).

Em seguida, torna-se necessária a compreensão do conceito e da gênese dos conflitos socioambientais. Em primeiro lugar, observa-se que, na análise de problemas ambientais, suas causas e efeitos, os conflitos que realmente interessam serão, sempre, sociais (Souza, 2019). Isso se dá porque, ao tratar das disputas pelo uso, controle e apropriação dos recursos naturais, evidencia-se que tais embates não se restringem a meras divergências individuais, mas refletem desigualdades estruturais e disputas de poder historicamente construídas.

Nessa perspectiva, é fundamental compreender que o meio ambiente não é um cenário neutro ou estático, mas sim um campo dinâmico, permeado por relações de poder e pela ação humana. Os impactos ambientais, portanto, não afetam todos de forma igual, muito pelo contrário, tendem a incidir com maior intensidade sobre populações vulneráveis, que dispõem de menor capacidade econômica para resistir às pressões impostas por atores muito mais poderosos, como grandes empreendimentos imobiliários, mineradores ou setores do agronegócio.

Com isso, entende-se que a formação dos conflitos é consequência das desigualdades socioambientais e da degradação ambiental em função de um modelo de desenvolvimento econômico capitalista. Para além disso, pode-se identificar que a ocorrência de conflitos se dá pelo formato hobbesiano, onde um mundo materialmente escasso estaria submetido a ações das figuras do “individualismo possessivo” (Acselrad, 2004).

Nesse panorama, o planejamento ambiental, moldado pela lógica capitalista, deixa evidente que a suposta neutralidade do espaço e da tecnologia é ilusória. Tendo em vista que essas categorias estão inseridas no processo de reprodução da economia e das relações sociais capitalistas, tendo, portanto, suas próprias materialidades modeladas pelos interesses ligados à alienação, à exploração e ao imperativo do crescimento econômico a qualquer custo (Souza, 1996):

Em todo o mundo autores vêm discutindo a questão de diversos ângulos, focalizando-a através de inúmeros estudos de casos, em alguns dos quais fica clara a politização crescente da relação do homem com o meio ambiente, em outros, a forte tendência à tecnificação e cientificação da política. Muitas análises convergem para a conclusão de que problemas ambientais são, na verdade, o mote para a explosão de conflitos cuja questão central tem a ver com o uso desigual dos recursos disponíveis, a idéia de conflito ambiental aparecendo associada, portanto, à questão dos direitos e da apropriação desigual do território e de seus recursos. (Acselrad, 2004).

Nesse sentido, muitas situações características da urbanização brasileira, tradicionalmente vistas apenas como expressões de injustiça social ou distorções econômicas, são, na realidade, manifestações de conflitos socioambientais urbanos. (Acselrad, 2004).

Especificamente em relação ao município de Florianópolis, o presente estudo volta-se à análise dos conflitos socioambientais decorrentes de seu processo de urbanização, fortemente influenciado pela articulação entre o poder público e o capital imobiliário. A investigação considera documentos institucionais, estudos críticos e instrumentos de planejamento urbano que evidenciam como essa dinâmica tem moldado o território e acentuado desigualdades socioespaciais.

A cidade constitui um caso paradigmático para a análise dos conflitos socioambientais urbanos no Brasil. Seu território, formado majoritariamente

pela Ilha de Santa Catarina, revela um processo histórico de urbanização marcado por intensas disputas em torno do uso do solo, da apropriação desigual do espaço urbano e da degradação de áreas que deveriam ser protegidas.

O município de Florianópolis integra um aglomerado urbano composto também por Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José. Segundo relatório do CECA - Centro de Estudos Cultura e Cidadania/FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente, com base em dados do IBGE:

A aglomeração é uma micro-região com características que aproxima de uma região metropolitana, ou seja, que sofre um crescimento urbano acelerado, decorrendo daí uma série de processos comuns e divisão de funções complementares entre as cidades que a compõem.

O processo de desenvolvimento econômico dos municípios da aglomeração urbana é bastante desigual, reconhecendo-se fortes desequilíbrios entre eles. Florianópolis é caracterizada nesta região pela condição de Capital do Estado, concentrando serviços e poderes representativos de decisão. Basicamente, a aglomeração corresponde à expansão urbana que se processa a partir do capital.

A formação do espaço urbano em Florianópolis constituiu-se a partir de um processo de apropriação de terras públicas com subsequente mercantilização delas. Em especial, a partir da década de 1970, com base na onda desenvolvimentista. Esse contexto marcou o início de uma reestruturação territorial voltada à rentabilização do solo urbano.

A inserção de Florianópolis nas políticas de desenvolvimento econômico nacionais, associadas à modernização de infraestrutura e ao incentivo ao turismo, fez com que as terras da Ilha de Santa Catarina se transformassem em ativos de alto valor econômico, principalmente nas áreas litorâneas.

Conforme analisa Siqueira (2016, p.51), a transformação urbana da capital catarinense ocorreu de modo acelerado e profundamente desigual, provocando o deslocamento das populações tradicionais, conhecidas como manezinhos. As comunidades pesqueiras e agrícolas, que historicamente ocupavam as enseadas e o interior da ilha, foram gradativamente desestruturadas pela expansão urbana e especulação imobiliária:

A divulgação da área como polo turístico e gastronômico ainda acarretou a venda das edificações e de lotes para novos moradores, enquanto o ribeironense transferiu-se para as

encostas dos morros ou para outros bairros, provocando a gentrificação, mesmo que parcial, da área. (Siqueira, 2016, p. 51)

Conforme analisado por Siqueira (2016), o processo de urbanização florianopolitano não decorreu de um crescimento espontâneo, mas da ação coordenada entre Estado e mercado, sob a lógica de valorização e transformação da cidade em mercadoria, e o espaço urbano é comprometido pela especulação da cidade-empresa, conforme desenvolvido por Vainer (2000):

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja - como mostrou à exaustão Lefebvre e depois toda a geografia humana recente - uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, como estamos vendo, há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias.

Dessa forma, não se trata apenas de formação histórica associação entre urbanização e acumulação capitalista, mas também evidencia uma etapa mais avançada desse processo, na qual a própria cidade é convertida em mercadoria. A flexibilização de normas urbanísticas e a captura do planejamento pelo setor imobiliário demonstram que a gestão urbana se distancia de seu papel social.

Ou, como estudado por Peres (2014, p.49), a capital Catarinense se assemelha cada vez mais no conceito de “cidade empreendedora”, utilizado por David Harvey, para explicar as práticas públicas municipais para se tornarem atraentes para o capital investidor. Sendo assim, a cidade se adequa às necessidades colocadas, excluindo obstáculos, alterando zoneamentos, dando grandes incentivos fiscais, que supostamente seriam recompensados pelos investimentos feitos na cidade.

Tendo em vista o papel decisivo dos Planos Diretores na consolidação do modelo de urbanização, de acordo com Siqueira (2016), os instrumentos de planejamento urbano em Florianópolis, especialmente aqueles promulgados a partir de 1980, refletirá, a captura do processo decisório por grupos empresariais, resultando em diretrizes mais fieis à valorização fundiária do que à função social da cidade.

O discurso técnico de ordenamento territorial serviu, muitas vezes, para legitimar práticas de exclusão, ampliando a segregação socioespacial e

consolidando o que os autores descrevem como uma cidade planejada para o mercado. A falta de participação efetiva das comunidades locais nas revisões dos Planos Diretores, bem como a flexibilização de normas ambientais, reforçam a tendência de uma urbanização descomprometida com a população local.

Nesse sentido, diante da competência dos municípios a dispor sobre os instrumentos urbanísticos, bem como plano de uso e ocupação do solo, tem-se o Plano Diretor de Florianópolis, Lei Complementar 482/2014, que, ao contrário do que estabelece o Estatuto da Cidade, acabou por se estruturar de modo a abrir frestas para a mercantilização do espaço urbano.

Isso porque, em desequilíbrio com a função social da propriedade, conforme ressalta Machado (2013, p. 868), o proprietário não pode utilizar seu bem de acordo apenas com sua vontade pessoal, devendo justificar à coletividade o modo como o utiliza e os fins que pretende alcançar. O princípio, portanto, busca desestimular a especulação imobiliária e garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre o privado.

Entretanto, o Plano Diretor de Florianópolis foi amplamente moldado pela lógica do mercado imobiliário, ao flexibilizar parâmetros de uso e ocupação do solo sob o discurso de sustentabilidade, sem, contudo, atender às reais demandas sociais e ambientais da cidade. Diante desse contexto, Schinke (2023), em Manifesto por um Plano Diretor Popular para Florianópolis, explica que:

A aprovação da Lei Complementar 482, promulgada em janeiro de 2014, foi fruto de um golpe orquestrado pelo setor imobiliário da cidade em conluio com a maioria dos vereadores da CMF. No “apagar das luzes” de 2013, à revelia do Regimento Interno e em regime de rito sumário, a maioria dos vereadores aprovou 305 emendas das quase 700 que haviam sido apresentadas, impedindo qualquer discussão no plenário e contando com intensa repressão policial contra a população que se manifestava. Anteriormente, as emendas haviam sido “negociadas” com inúmeros vereadores isoladamente e com bancadas, por parte dos representantes da Prefeitura, à revelia do texto proposto no anteprojeto fruto das discussões havidas ao longo do Plano Diretor Participativo – o PDP, desde fins de 2006. Desse autêntico “golpe parlamentar” resultou o “frankenstein” que vige ainda até hoje, a malfadada LC 482, que reúne uma série de inconstitucionalidades, impõe um projeto em desconformidade com as deliberações distritais à época, bem como contém inúmeras contradições internas. Isto levou a um processo de judicialização, junto ao MPF, ao qual foi encerrado em 2017, já na

gestão Gean Loureiro, que recorreu ao STJ, em Brasília, conseguindo suspender todo o processo de revisão do plano diretor em andamento, sob alegação que não caberia ao MPF atuar na esfera municipal.

A legislação ambiental e urbanística brasileira aborda os conflitos de desenvolvimento imobiliário em Florianópolis principalmente através de um arcabouço legal abrangente, que, no entanto, é frequentemente ineficaz na prática. Nesse sentido, não adianta contar com um grande número de dispositivos legais que regulamentam o espaço territorial de Florianópolis, se, quando aplicada, eles seguem o idealismo da cidade-empresa e retoma a necessidade das classes dominantes controlarem o espaço urbano no ínterim do processo legislativo que deveriam acompanhar as demandas sociais.

Essa ineficácia é impulsionada, significativamente, pela reprodução sistemática de irregularidades na administração pública municipal e na gestão pública ambiental estadual, um fenômeno caracterizado como “irresponsabilidade organizada”, termo calcado por Ulrich Beck, que surge num contexto como uma das grandes dificuldades da sociedade, calcada na problemática ambiental, que necessita ser superada e pode ser compreendida como um estado de irresponsabilidade generalizada na sociedade, no qual não há uma gestão efetiva dos riscos e danos ambientais, nem seu correto e adequado enfrentamento.

Sendo assim, é possível constatar que tais irregularidades abrangem a elaboração de planos diretores menos restritivos. Diante do cenário apresentado, muitos casos de construções de empreendimentos na ilha a omissão na exigência de estudos de impactos ambientais, concessão indevida de alvarás por parte do município, bem como licenças ambientais ilegais que corroboram com o interesse econômico envolvido àquela atividade irregular.

Nesse aspecto, CECA/FNMA (1997) pontua que:

A dinâmica de crescimento de uma cidade como Florianópolis, inserida num cenário cada vez mais globalizante da economia, parece exigir ações que vão além de medidas puramente restritivas e de polícia, que são, numa perspectiva ideal, limitadas frente às exigências demandadas pela cidade e praticamente fictícias e ineficientes. Programas de saneamento básico, habitação popular e outros que costumam ser encarados somente como de cunho social são, na verdade - se concebidos dentro de políticas sérias de concepções ambientalistas e de melhora da qualidade de vida da cidade - de fundamental importância para a

preservação de ecossistema que vivem sob a ameaça da expansão urbana.

Em breve relato, no tocante às propriedades rurais e aos espaços urbanos, constata-se o avanço acelerado da construção de residências voltadas à economia e de toda a infraestrutura a elas associada, o que acabou por transfigurar antigas comunidades pesqueiras do interior da ilha. Conforme descreve o relatório:

Com o crescente número de construções e casas para os veranistas, além de toda a estrutura urbana que as têm acompanhado, transfigurando completamente as antigas comunidades pesqueiras do interior da ilha. Os ilhéus foram assim, em grande parte, rapidamente expropriados de seus sítios. Alguns destes destinaram-se à especulação imobiliária a longo prazo, outros foram imediatamente loteados e vendidos

Percebe-se que o avanço da urbanização em Florianópolis não se limita apenas à reconfiguração dos espaços urbanos centrais, mas atinge diretamente áreas rurais e comunidades tradicionais da ilha. O processo de substituição das antigas práticas pesqueiras e agrícolas pela especulação imobiliária transformou radicalmente a dinâmica territorial, expulsando populações locais ou subordinando-as à lógica do mercado. Tal fenômeno, que resulta da sobreposição de interesses privados sobre direitos coletivos, revela-se como um dos maiores vetores de conflitos socioambientais na capital catarinense.

Contudo, a apropriação desigual do território, a flexibilização das normas urbanísticas e a descaracterização das formas de vida tradicionais configuram não apenas injustiças sociais, mas violações ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e à função social da propriedade, pilares ignorados diante da prevalência da cidade-mercado, inviabilizando, conjuntamente, o acesso digno à moradia.

## **2.2. A aplicação da Lei nº 14.285/2021 no contexto local**

De acordo com Villaça (1998), os mecanismos de controle do espaço urbano se manifestam em três esferas principais: a econômica, relacionada ao mercado imobiliário e aos processos de valorização do solo; a política, exercida por meio da legislação, dos investimentos públicos e do aparato estatal de repressão, que regula a ocupação do solo urbano; e a ideológica, materializada em valores e crenças que buscam sustentar a dominação de classes no território.

É nesse recorte que se insere a discussão sobre a Lei nº 14.285/2021, cuja aplicação no município de Florianópolis revela o papel central da legislação como instrumento de controle político sobre o espaço urbano. Ao flexibilizar parâmetros de proteção ambiental, especialmente no tocante às áreas de preservação permanente em perímetros urbanos, a lei evidencia como normas jurídicas, em vez de atuarem como garantidoras do interesse coletivo e do equilíbrio socioambiental, podem ser instrumentalizadas em favor da especulação imobiliária e dos interesses hegemônicos que moldam a cidade.

Diante do contexto apresentado, a inconstitucional Lei n. 14.285, sancionada pelo ex-presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em dezembro de 2021, altera as Leis 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que regula sobre o parcelamento do solo urbano, para definir e aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas, para tratar sobre as faixas marginais de curso d'água em área urbana consolidada e para consolidar as obras já finalizadas nessas áreas.

Em linhas gerais, a Lei nº 14.285/2021 promoveu alterações relevantes no ordenamento jurídico ambiental ao acrescentar o inciso XXVI ao artigo 3º e, objeto desta discussão, o §10 ao artigo 4º da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal - NCF). *In verbis*:

(...)

#### Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

Sendo assim, a principal alteração foi a introdução do Parágrafo 10º ao artigo 4º do Código Florestal de 2012. Este dispositivo permite que, no que tange às áreas urbanas consolidadas, a lei municipal ou distrital possa definir faixas marginais de qualquer curso d'água natural distintas daquelas estabelecidas no inciso I do artigo 4º (que prevê larguras mínimas de 30 a 500 metros). Ou seja,

confere ao poder municipal a possibilidade de determinar uma extensão fora desse intervalo.

A partir desse desmonte, revestido por ideologias de proteção ambiental, a legislação passou a admitir que, nas áreas urbanas consolidadas, lei municipal ou distrital, desde que atendidos determinados requisitos, possa “definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput do artigo 4º” do Novo Código Florestal.

Em outras palavras, transfere-se aos municípios a competência para flexibilizar a extensão das Áreas de Preservação Permanente (APPs) em perímetro urbano, permitindo a redução das faixas de proteção originalmente previstas. Tal previsão evidencia um processo de descentralização normativa que, embora reconheça a autonomia municipal, levanta questionamentos quanto à sua efetividade na tutela ambiental e no enfrentamento da especulação imobiliária em cidades como Florianópolis.

A aplicação da Lei nº 14.285/2021, no entanto, não pode ser compreendida apenas como uma medida de “adequação normativa” à realidade urbana. Trata-se, antes, de um instrumento político voltado a consolidar os interesses de determinados grupos econômicos, notadamente o setor imobiliário, em detrimento da efetivação de políticas habitacionais inclusivas e ambientalmente responsáveis.

A norma não se volta para a proteção das populações vulneráveis que, historicamente, ocupam Áreas de Preservação Permanente por absoluta ausência de alternativas habitacionais, mas sim para legitimar e viabilizar grandes empreendimentos em territórios ambientalmente sensíveis, intensificando desigualdades socioambientais já existentes. Diante de outra perspectiva, percebemos uma gestão voltada para o modelo de cidade corporativa (Santos 1996, p.1.146), e como explica Peres:

(...)

estabelece-se uma forma de gestão baseada no modelo de cidade corporativa, no sentido de aglutinar vários e múltiplos capitais (comercial, financeiro, imobiliário) em circuito local, nacional e internacional, que, alinhada aos imperativos de uma economia globalizada, irá exigir maciços investimentos em equipamentos urbanos e serviços destinados a atender às

necessidades e aos padrões de consumo da classe dominante, processo que ocorre também em Florianópolis e Região Metropolitana, que experimenta a égide do capital, em sua fase financeira, repercutindo sob diferentes formas de controle da produção do espaço urbano.

Nesse sentido, a descentralização promovida pela Lei nº 14.285/21 é seletiva, no sentido de que transfere aos municípios a possibilidade de reduzir a proteção de APP em áreas urbanas consolidadas, mas não impõe a eles a obrigação de implementar programas de reassentamento digno ou de urbanização sustentável para os moradores de baixa renda e vulneráveis.

A cidade brasileira é marcada por uma profunda segregação socioespacial, e conforme observa Ermínia Maricato (2000), a segregação socioespacial é a expressão maior da exclusão social e se configura em pontos de pobreza generalizada. Seu reconhecimento se dá na dificuldade de acesso a serviços e equipamentos coletivos, menores oportunidades de emprego e profissionalização, altos índices de violência, discriminação social contra mulheres e crianças etc.

No contexto da legislação federal, as camadas populares são empurradas para as áreas de risco e de fragilidade ambiental, enquanto os setores de maior poder aquisitivo se apropriam das melhores localizações urbanas. A nova lei, em vez de enfrentar essa lógica, apenas a reforça, ao abrir caminho para a regularização de empreendimentos empresariais e habitacionais de luxo em áreas de preservação, sem qualquer contrapartida social.

O caso de Florianópolis ilustra com clareza essa dinâmica. A capital catarinense, que apresenta um dos maiores déficits habitacionais proporcionais do Estado, convive com uma intensa pressão especulativa sobre dunas, restingas e manguezais. Enquanto comunidades inteiras permanecem sem acesso a saneamento básico ou segurança da posse da terra, proliferam projetos de condomínios fechados, resorts e empreendimentos de alto padrão em locais de elevada fragilidade ambiental.

A exemplo do descrito acima, na cidade, temos o caso, entre inúmeros, do Costão do Santinho Resort, afrontando as legislações ambiental e urbanística, impactando de forma irreversível o meio ambiente, descaracterizando as comunidades tradicionais e acentuando a segregação socioespacial com a

legitimação do Poder Público, o qual será discutido mais detalhadamente ao final do trabalho.

A Lei nº 14.285/21 funciona, nesse contexto, como um instrumento de legalização do ilegal, permitindo que ocupações privadas em APPs sejam revalidadas sob o manto da “área urbana consolidada”, ao passo que as ocupações populares seguem sendo alvo de remoções, estigmatização e ausência de regularização fundiária.

Assim, constata-se que a lei contribui para o agravamento do que Acseirad (2004) denomina “injustiça ambiental”: a distribuição desigual dos riscos e benefícios do desenvolvimento urbano. Se por um lado os grandes empreendimentos são autorizados a explorar áreas protegidas em nome do progresso econômico, por outro as populações vulneráveis são privadas de direitos básicos, permanecendo excluídas de qualquer política habitacional consistente. Em vez de reduzir os conflitos socioambientais, a legislação atua como catalisadora, reproduzindo privilégios históricos e aprofundando a segregação socioespacial.

Do ponto de vista constitucional, tal cenário revela-se ainda mais grave. O art. 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, e não apenas para determinados segmentos econômicos.

Da mesma forma, o princípio da função social da propriedade, previsto no art. 5º, XXIII, e detalhado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), exige que o uso do solo urbano atenda às necessidades coletivas, o que inclui a moradia digna e a redução das desigualdades sociais. Ao flexibilizar APPs sem articular qualquer política de habitação de interesse social, a Lei nº 14.285/21 configura não apenas um retrocesso ambiental, mas também uma violação à própria ordem constitucional urbana.

Sendo assim, a aplicação da lei em Florianópolis evidencia que seu verdadeiro efeito não é democratizar a gestão ambiental urbana, mas sim reforçar um modelo de cidade-mercadoria, orientado pela lógica da valorização fundiária e pela acumulação de capital. Como proposto por Vainer (2013, p.294), as associações patronais ocupam sem mediação a cena pública, é a democracia direta,

da burguesia. É a relação direta e aberta entre poder público e empresários, organizando conjuntamente um plano.

Contudo, a população pobre, que ocupa áreas protegidas ambientalmente por ausência de políticas públicas, continua sem amparo jurídico ou social, ao contrário, segue sendo responsabilizada pela degradação ambiental, enquanto os agentes econômicos que lucram com a transformação do território recebem respaldo legal. Trata-se de uma seletividade que explicita o caráter político da legislação e seu papel na manutenção da desigualdade socioambiental, o que pode ser melhor destrinchado pelos fundamentos políticos e jurídicos que o dispositivo se debruça.

### **2.3 Fundamentos Políticos e Jurídicos da lei 14.285/21**

Neste capítulo, a princípio, será necessário a compreensão do que se trata uma área de preservação permanente (APP), e por conseguinte, espaços territoriais especialmente protegidos (ETP's), para, em seguida, entender sua relação contraditória com os princípios que regulamentaram a edição da norma federal 14.285/21.

A Área de Preservação Permanente (APP) é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II, Lei 12.651/2012). Com respaldo na Constituição Federal de 1988, o autor Paulo Affonso Leme Machado ilustra que:

A APP é uma área protegida com funções ambientais específicas diferenciadas, apontadas na Lei 12.651/2012: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento. As funções ambientais de preservação abrangem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. A APP tem a função de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, sendo que essa transmissão genética não é exclusiva dessa área protegida. A APP visa a proteger o solo, evitando a erosão e conservando sua fertilidade. Não se pode negligenciar o asseguramento do bem-estar das populações humanas, isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas, entre as quais estão os proprietários e os trabalhadores da propriedade rural onde se situa a APP.

Conforme Machado (2013, p. 869), a utilização dos recursos naturais deve ser adequada, a essa adequação deve estar vinculada aos espaços em que esses recursos naturais devam existir ou ser mantidos. Nesse sentido, é obrigatório a observação de espaços territoriais que são especialmente previstos pela Lei Florestal, sendo a APP e a Reserva Legal.

O cumprimento de sua função social se dá gerido por cuidados peculiares. A própria Lei 12.651/2012 deve ser interpretada, e quando houver dúvida, prevalecer a interpretação que evite a degradação da APP e que enfraqueça a finalidade principal da Reserva Legal.

Em relação ao regime jurídico das áreas de preservação permanente, a vegetação situada em APP deverá ser mantida. A exceção ao princípio geral mencionado está introduzida no inciso III, do art. 10 do Código Florestal, quando diz: “A previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

Em consonância e trazendo mais segurança jurídica, a Constituição Federal de 1988 eleva essa preocupação ambiental a um patamar superior, a destacando como norma fundamental no seu artigo 225, caput, que trata do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso reafirma a natureza coletiva e difusa desse direito, ao mesmo tempo em que atribui tanto ao poder público quanto aos cidadãos que dele se beneficiam a responsabilidade de preservá-lo.

Ainda, em seu texto, confere ao Poder Público, a responsabilidade para definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Designada essa competência, a criação dos denominados “espaços territoriais especialmente protegidos” foi introduzida pela art. 9º, VI, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Segundo a doutrina ambiental constitucional de José Afonso da Silva (2009, p. 230), esses espaços representam áreas dentro do território nacional que possuem atributos considerados de

relevância especial e de interesse público, estando sujeitas a um regime jurídico específico que proíbe modificações no seu ambiente e regula o uso sustentável dos seus bens.

Diante do contexto, preleciona Milaré (ano, p. 329):

No teor do art. 225 da Constituição Federal, o Poder Público é especialmente qualificado para a implementação do preceito constitucional relativo ao meio ambiente, incumbindo-lhe uma série de responsabilidades e ações. Por tratar-se de patrimônio da coletividade e de “bem de uso comum do povo”, e por envolver nítidos interesses sociais, o meio ambiente encontra no Poder Público uma espécie de “fiel depositário”, que deve zelar por ele, tutelá-lo de várias maneiras e fomentar-lo. Mais que todos os outros capitais, este não pode ser depreciado, dilapidado, descurado - antes, esse “patrimônio” deve ser muito incrementado em seu acervo e em sua qualidade. O uso correto do meio ambiente e dos seus recursos tem a ver com direitos difusos, que superam os direitos individuais para alcançar os direitos e interesses maiores da coletividade. É preciso ter sempre em conta que a ação governamental, mesmo que partilhada, é característica e insubstituível porque, em última análise, ela é responsável tanto por aquilo que opera diretamente quanto pelo que concede ou delega.

Conforme esse entendimento constitucional, verifica-se que a atuação estatal no campo ambiental, sobre os espaços especialmente protegidos, é indelegável, cabendo ao Poder Público garantir a prevalência do interesse público sobre o privado. No entanto, observa-se que a Lei 14.285/21, ao conceder a permissão para municípios definirem as faixas de não edificação em APP urbanas, relativiza uma competência que demanda uniformidade e rigor técnico. Tal flexibilização gera uma brecha jurídica que pode se transformar em diversas crises socioambientais.

E é esse ponto que Milaré (2009, p.329) enfatiza e adverte que a ação governamental deve, em qualquer hipótese, evitar qualquer forma de depreciação do meio ambiente. Porém a norma vai na contramão e é utilizada como instrumento de legitimação da valorização imobiliária, bem como regularização de empreendimentos privados.

Com respaldo em uma retórica perigosa, os defensores da Lei n. 14.285/21 frequentemente justificam sua aprovação com o argumento de que ela visa à regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, e que busca conciliar a proteção ambiental com a justiça social. Porém, tais argumentos se

mostram falaciosos quando confrontados com o Novo Código Florestal, que já possui previsão, em seu artigo 8º, de hipótese de supressão de vegetação em APP nos casos de interesse social, incluindo expressamente regularização fundiária de assentamentos urbanos informais.

Ou seja, a própria legislação florestal federal já contemplava com instrumentos para compatibilizar as necessidades habitacionais e sociais com a preservação ambiental, o que por si só, mesmo com falhas por parte do Poder Público, já refuta a criação de uma lei que fragiliza ainda mais o arcabouço de legislações ambientais e socioambientais.

O parágrafo 10 da referida lei, ao dispor que os municípios devem estabelecer regras locais que “prevejam que as atividades ou empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental”, apenas repete conceitos, se tornando confuso ao abrir frestas para interpretações que podem gerar flexibilização sem justificativa plausível, sob pretexto de uma suposta descentralização administrativa.

Nessa perspectiva, os proponentes da Lei n. 14.285/21 sustentaram que a norma surgiu como resposta necessária à suposta inadequação do Código Florestal às realidades urbanas. Na justificativa do Projeto de Lei nº 2.510/2019, o Deputado Rogério Peninha Mendonça destacou que o Código Florestal de 2012, ao estabelecer as mesmas faixas de Áreas de Preservação Permanente para zonas rurais e urbanas, teria ignorado as peculiaridades das cidades brasileiras, onde construções privadas e públicas frequentemente se localizam próximas a cursos d’água e encostas (PL nº 2.510/2019).

Segundo o autor do Projeto de Lei, essa situação gerava insegurança jurídica e colocava os gestores municipais em constante conflito com os órgãos de controle e com o Ministério Público, uma vez que o cumprimento integral da norma ambiental seria, em muitos casos, materialmente inviável. Sob esse prisma, o projeto foi apresentado como medida de ajuste técnico e administrativo, e não de flexibilização ambiental.

O objetivo declarado era conferir aos municípios amparo legal para adequar as normas federais à realidade local, de modo a compatibilizar o

planejamento urbano com a proteção ambiental. O texto do projeto propôs, portanto, que os planos diretores e as leis municipais de uso do solo passassem a definir a largura das faixas marginais de preservação, desde que precedidos de parecer dos conselhos de meio ambiente, uma tentativa de preservar o caráter técnico e participativo do processo decisório. Para seus defensores, a descentralização seria uma forma de concretizar a autonomia municipal prevista no artigo 30 da Constituição Federal, possibilitando soluções proporcionais às condições de cada cidade.

A partir dessa ótica, a Lei nº 14.285/2021 foi legitimada como um instrumento de equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento urbano, e não como retrocesso. Os discursos parlamentares que acompanharam sua aprovação ressaltaram a necessidade de garantir segurança jurídica e governabilidade aos municípios, especialmente diante das tensões entre as normas ambientais federais e as demandas sociais por habitação e infraestrutura urbana.

Assim, a justificativa política da lei baseou-se na premissa de que a rigidez da legislação ambiental federal inviabilizava políticas públicas locais, ao tratar de forma uniforme territórios marcadamente desiguais e heterogêneos. Para seus apoiadores, portanto, a nova lei representou um avanço na busca de soluções contextualizadas, ainda que, sob outro olhar, tenha aberto espaço para interpretações permissivas e para a redução de garantias ambientais previamente consolidadas.

Diante de inúmeras falácias e tentativa de desmonte, essa distorção entre os discursos e a prática ensejou reação de diversos setores da sociedade e do meio jurídico, culminando na proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7146, objeto de análise no subtópico seguinte.

## **2.4 A ADI 7146**

A promulgação da Lei n. 14.285 se insere em um cenário de intensas disputas entre forças políticas e econômicas no país. Diante do cenário geral, a origem legislativa desse dispositivo revela um movimento de disputa entre interesse para “desenvolvimento urbano” e a necessidade de proteção ambiental e melhores condições no âmbito de políticas habitacionais.

O debate que culminou na aprovação da Lei Federal, ocorreu no contexto no qual decisões judiciais, como o Tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reafirma a “supremacia” do que rege o Código Florestal sobre as legislações urbanísticas locais. A reação a esse entendimento foi imediata, e assim foi sancionada a Lei 14.285/21, com o intuito de revertê-lo, e transferir aos municípios competência para definir área de preservação permanente em zonas urbanas. Na justificativa do projeto de lei que deu origem à Lei no 14.285/2021 está colocado que:

A providência procura corrigir inadequação presente na Lei no 12.651, de 2012 (Lei Florestal), que, em variados casos, fixa limites de APP iguais para zonas rurais e urbanas e admite intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APPs somente nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Ocorre que em tais hipóteses não se enquadram diversas situações muito frequentes em áreas urbanas, tais como construções privadas e públicas próximas a encostas e a cursos ou corpos d’água. Em razão disso, inúmeros administradores municipais se encontram em situação desconfortável, pois, sem ter como fazer cumprir os limites fixados pela Lei Florestal, são constantemente pressionados e questionados pelo Ministério Público.

Tal narrativa se revela insustentável. Como demonstrado no subtópico 2.3, a legislação brasileira sempre previu a possibilidade de supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APPs), desde que observados os requisitos legais estabelecidos pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e mediante autorização prévia do órgão ambiental competente.

Desse modo, torna-se evidente que a Lei nº 14.285/2021 não busca suprir uma lacuna normativa, mas sim promover a flexibilização de um dos mais relevantes instrumentos de tutela ambiental, permitindo intervenções em áreas sensíveis sob o pretexto de descentralização administrativa e regularização urbana. Conforme expõe Bousfield e Filho (2023, p. 17), além de inconcebível a competência municipal, tal reação implica em violação ao princípio do não retrocesso ambiental:

Não pode o poder legislativo fechar os olhos para atividade legítima do poder judiciário, embasada na CF, na qual se dispuseram as competências legislativas, como a competência concorrente. Segundo esta, cabe à União estabelecer normas gerais sobre as correspondentes matérias (BRASIL, 1988, art. 24), cabendo aos estados e municípios somente complementar.

Como já exposto, é inconcebível a competência legislativa suplementar do município ao se discutir APP's próximas a cursos d'água em áreas urbanas (Lei nº 14.285/2021), haja vista que a matéria já é disciplinada em legislação federal. A Lei Federal nº 12.651/2012, no art. 4º, inciso I, estipula tamanhos de áreas protegidas, a depender da largura do curso d'água, sendo a área mínima de proteção de 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura (Brasil, 2012).

Não bastasse o poder legislativo criar lei em desrespeito ao que preceitua a CF, no tocante às competências legislativas, passando matéria federal para o âmbito municipal, ele também desrespeita a divisão e harmonia entre os poderes, pois o fez após a análise da questão pelo poder judiciário, em evidente retrocesso da proteção ambiental.

Sob o argumento de promover a autonomia municipal, ou de que somente a prefeitura saberia de fato como atuar em situações urbanísticas e ambientais que ocorrem na circunscrição do município, a norma reconfigura o equilíbrio federativo na gestão ambiental, ao permitir que decisões de forte impacto socioambiental sejam tomadas de forma descentralizada, muitas vezes sem respaldo técnico suficiente. Essa mudança, embora juridicamente embasada na repartição de competências do artigo 30 da Constituição Federal, encontra sérias objeções quando confrontada com o artigo 225, que impõe ao Estado o dever de proteger o meio ambiente como bem de uso comum do povo.

Ainda, a lei em questão viola a hierarquia normativa constitucional, uma vez que legisla sobre tema de interesse nacional, a proteção das áreas de preservação permanente, de modo a permitir que normas locais, potencialmente mais permissivas, se sobreponham a diretrizes gerais de caráter federal. Além de violar princípios estruturantes da Constituição Ambiental (Canotilho e Leite, 2015, p. 29), essa situação gera fragmentação da política ambiental e compromete a efetividade dos instrumentos de gestão ambiental, como o plano diretor, que perde coerência quando submetidos a critérios políticos ou econômicos locais.

Em outras palavras, a transferência de competência para os municípios, sem critérios técnicos uniformes, resulta em uma descentralização desordenada, que fragiliza o sistema jurídico ambiental e compromete a função protetiva e democrática do Poder Público.

Tendo em vista este cenário, inconformados, o Partido dos Trabalhadores (PT), Partidos Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Socialismo e

Liberdade (Psol), impetraram a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7146 no Supremo Tribunal Federal (STF), objetivando a inconstitucionalidade material e formal da Lei n. 14.285/21.

Seus principais argumentos referem-se à (a) incompetência Legislativa ao permitir que municípios legislem sobre a matéria de APPs urbanas, pois a prerrogativa para estabelecer normas gerais de proteção ambiental pertence à União, (b) ao desrespeito ao Sistema de Freios e Contrapesos, por representar um retrocesso legislativo que desconsiderou uma decisão anterior do Poder Judiciário. A lei agiu posteriormente e em descompasso com o julgamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema Repetitivo 1.010, que havia reafirmado a prevalência das regras do Novo Código Florestal para APPs urbanas, e à (c) Vedação do Retrocesso Ambiental.

O Tema 1010 do STJ trata da extensão das faixas não edificáveis de APP's ao longo de cursos d'água, perenes ou intermitentes, em trechos caracterizados como área urbana consolidada. O julgamento da tese ocorreu em abril de 2021 e fixou o entendimento de que, na vigência do Novo Código Florestal, a metragem não edificável, prevista em seu artigo 4º, I, alíneas a-e, deve ser respeitada, prevalecendo sobre normas municipais ou sobre a Lei 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano). As regras do art. 4º, I, alíneas a, b, c, d, e são:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.

A motivação decorreu do vácuo normativo do antigo Código Florestal, que não explicita se suas regras sobre APP's se aplicavam também em

zonas urbanas. Com a promulgação da Lei 12.651/2012, esse entendimento foi esclarecido, no sentido de que as faixas marginais são Áreas de Preservação Permanente em zonas rurais ou urbanas.

Após o julgamento do Tema 1010 junto ao Superior Tribunal de Justiça, sendo o relator o Ministro Benedito Gonçalves, a decisão do STJ gerou significativa repercussão no âmbito jurídico e urbanístico, sobretudo por essa definição afastar a possibilidade de os municípios, por meio de legislação própria ou planos diretores, reduzirem as faixas marginais de cursos d'água, consolidando a prevalência da norma ambiental federal sobre as normas urbanísticas locais.

Em razão desse posicionamento, foram opostos Embargos de Declaração nos Recursos Especiais n. 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1.770.967/SC, todos representativos do Tema 1010, com o objetivo de provocar a Corte Superior a reavaliar a amplitude da tese firmada. As impugnações foram apresentadas por particulares e pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que atuou como *amicus curiae*, representando o setor da construção civil, além de outros interessados, como municípios afetados e a própria Confederação Nacional de Municípios.

Os embargantes alegam que o acórdam teria incorrido em omissão e contradição, ao não enfrentar situações em que as áreas urbanas já se encontravam antropizadas, ou seja, transformadas pela ocupação humana, e portanto, supostamente destituídas da função ambiental original. Argumentou-se, ainda, que a aplicação imediata dessa tese poderia acarretar sérios impactos sociais e econômicos, já que muitas edificações urbanas se situam dentro das faixas de preservação definidas pelo Código Florestal.

Sendo assim, os autores dos Embargos de Declaração, requereram a modulação dos efeitos da decisão, de modo a restringir sua incidência apenas para casos futuros, bem como sustentaram a violação dos princípios constitucionais, como a autonomia municipal respaldada pelo art. 30, I, VIII da CF, o princípio da função social da propriedade e o da livre iniciativa e desenvolvimento urbano e sustentável.

O STJ, contudo, rejeitou integralmente os embargos de declaração, por unanimidade, reafirmando a validade e a abrangência da tese repetitiva. No

voto, o Ministro Benedito Gonçalves esclareceu que não houve qualquer omissão ou contradição na decisão original, e que a tese firmada aplica-se a todos os casos de ocupações em APPs urbanas, inclusive àqueles em que há pedido demolitório. Ressaltou-se que o tipo de ação judicial, seja ela civil pública, demolitória ou possessória, não altera a incidência do art. 4º do Código Florestal, uma vez que o critério determinante é a localização da edificação em área especialmente protegida por lei.

O Tribunal também rechaçou a modulação de efeitos, argumentando que a decisão não inovou na ordem jurídica, mas apenas reafirmou a correta aplicação da lei já vigente desde 2012. Por essa razão, não haveria fundamento para limitar seus efeitos no tempo. Da mesma forma, o STJ considerou incabível o exame de dispositivos constitucionais e da superveniência da Lei nº 14.285/2021 nos embargos de declaração, uma vez que o recurso especial não é via adequada para o controle de constitucionalidade ou para a análise de legislação posterior ao julgamento do mérito.

Ainda, o Ministro Benedito Gonçalves observou que a edição da Lei nº 14.285/2021, ao permitir que os municípios e o Distrito Federal definam faixas marginais distintas das previstas no Código Florestal, não poderia ser considerada no âmbito dos embargos, pois representaria indevida ampliação do objeto do processo. Ainda assim, o acórdão deixou claro que a nova lei coloca-se em aparente dissonância com o entendimento firmado no Tema 1010, uma vez que confere aos entes locais a possibilidade de reduzir a proteção das APPs.

Assim, ao rejeitar os embargos, o STJ consolidou de forma definitiva o entendimento de que as faixas não edificáveis nas margens de cursos d'água, mesmo em áreas urbanas consolidadas, devem observar os parâmetros do Código Florestal, reafirmando o caráter nacional e vinculante das normas de proteção ambiental. Esse posicionamento foi crucial para a formação da controvérsia que motivou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7146, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, a qual contesta a validade da Lei nº 14.285/2021 justamente por contrariar a tese repetitiva e, em última análise, o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Dessa forma, ficou consignado que a Lei nº 14.285/2021 deve ser considerada inconstitucional, por, escancaradamente, violar princípios constitucionais, bem como caracterizar vedação ao retrocesso ambiental e comprometer o equilíbrio federativo da política ambiental brasileira. A flexibilização das normas ambientais, ao contrário do que pregam seus defensores, não corrige desigualdades sociais nem amplia o acesso à moradia digna; antes, favorece a especulação imobiliária e a privatização de áreas de uso comum do povo, desvirtuando o propósito do artigo 225 da Constituição Federal.

O verdadeiro papel do Poder Público, é o de garantir que o meio ambiente seja preservado como patrimônio coletivo, e não transformado em mercadoria submetida à lógica da especulação e do lucro. A defesa desse patrimônio comum exige, portanto, a rejeição de qualquer medida que implique retrocesso ou flexibilização indevida da proteção ambiental, sob pena de comprometer não apenas a integridade ecológica, mas também a própria efetividade dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna.

Dessa forma, a discussão em torno da ADI n. 7146 revela um conflito estrutural entre os modelos de desenvolvimento urbano e a tutela ambiental. A controvérsia em torno da Lei 14.285/21 traduz o esforço do legislador em flexibilizar normas de proteção ambiental, especialmente em áreas de interesse imobiliário. Todavia, essa dinâmica coloca em xeque direitos fundamentais como o Direito à moradia e o Direito ao Meio ambiente que se tornam alvos de uma tensão normativa quando confrontados com a concretização do direito à cidade.

### **3. A TENSÃO NORMATIVA ENTRE DIREITO À CIDADE, MORADIA E MEIO AMBIENTE**

#### **3.1 O direito à moradia adequada e políticas habitacionais em Florianópolis**

Historicamente, o Brasil convive com o dilema da moradia desde a promulgação da Lei de Terras (1850), marco jurídico que evidenciou a transformação da terra em mercadoria, conseqüentemente, restringiu seu acesso às classes economicamente e socialmente favorecidas, ao estabelecer a compra como única forma legítima de aquisição de um bem imóvel (Correa; Marques, 2020, p.1).

A Lei de Terras consolidou um modelo de exclusão fundiária que perdura até os dias atuais, constatado, pela grande dificuldade majoritária da população em acessar uma moradia digna e adequada. Esse contexto se dá pelo fato de que após a abolição formal da escravidão, a população negra, sem condições materiais de adquirir terras, permaneceu à margem do processo de urbanização, o que contribuiu para a formação de um espaço urbano pela segregação socioespacial e pela desigual distribuição de oportunidades.

A promulgação da Lei de Terras está relacionado à um processo de reorganização do país, no qual, com o fim do tráfico de africanos e a “abolição” formal da escravidão, se preocuparam em criar um obstáculo ao acesso de terras para aquela população que, supostamente, estariam livres do trabalho escravo. Essa alteração no regime de propriedade e acesso à terras induz um cenário marcado pela segregação socioespacial.

Conforme conceito adotado pelo autor Flávio Villaça, em *Reflexões sobre as Cidades Brasileiras*, entendemos que segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole (Villaça, 2012, p.43), sendo a segregação a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade (Villaça, 2012, p.44):

Esses processos tornam-se mais visíveis em nossas cidades e na ação do Estado sobre elas. Tão visíveis que é possível entender por que as elites brasileiras se segregam cada vez mais em espaços urbanos próprios, em condomínios fechados e shopping centers, numa única região geral das cidades. Para não enxergar a miséria e a injustiça que essas cidades exibem.

Nossa história urbana é não só a história da espoliação da maioria popular, mas também a da participação do Estado nessa espoliação, por intermédio das obras públicas que privilegiam os bairros dos mais ricos; da transferência dos órgãos públicos para esses bairros; da legislação urbanística que privilegia esses mesmos bairros; da história das prioridades na destinação dos recursos públicos -como, por exemplo, da priorização das obras que atendem ao transporte individual privado, em detrimento daquelas que atendem ao transporte público.

Fazendo o recorte para as aglomerações urbanas, ainda que permeados pela falta de infraestrutura e serviços básicos, se fez a melhor solução encontrada pela população quando não encontram condições financeiras para uma habitação adequada. Ao longo desse período de crescimento urbano, foram

construídos espaços totalmente informais, sem respeitar as leis, intensificando a exclusão social e jurídica desses espaços.

Em contraponto, conforme destaca Rolnik (2009), a moradia adequada constitui um dos pilares fundamentais para a efetivação da dignidade humana, sendo indispensável ao exercício de diversos outros direitos sociais. No entanto, a realidade global e nacional demonstra um profundo descompasso entre o reconhecimento normativo desse direito e sua concretização material:

A importância da moradia adequada para todos, indivíduos, famílias e comunidades é óbvia. A moradia e as questões a ela ligadas são de interesse de todos e estão constantemente no centro das atenções públicas. Apesar disso, bilhões de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia no mundo, inclusive nos países ricos.

A falta de moradia, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, é um dos sintomas mais visíveis e graves do não usufruto do direito à moradia adequada. As causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento.

A falta de moradia, todavia, não é a única maneira pela qual as pessoas têm negado o seu direito à moradia adequada. Dados do UN-Habitat revelam que mais de um bilhão de pessoas, um terço da população mundial, vivem em assentamentos precários e favelas, sem acesso a serviços básicos e sem condições de vida adequadas. O impacto dessas precárias condições de vida e a consequente falta de reconhecimento legal ou administrativo vão além da privação material e ambiental impostas aos moradores das favelas. Viver em assentamentos não regularizados deixa os moradores sem o usufruto de um amplo espectro de outros direitos humanos, civis e políticos, ou econômicos, sociais e culturais.

O acesso restrito à moradia - seja causado pelo aumento explosivo dos preços ou pela falta de acesso à terra - constitui outro obstáculo ao usufruto do direito à moradia adequada. Os processos de "gentrificação" urbana, acompanhados dos valores crescentes dos imóveis e dos aluguéis, e os problemas da amortização dos empréstimos e hipotecas estão empurrando as famílias de baixa renda para situações cada vez mais precárias. Essas famílias correm o risco de tornarem-se "sem teto", ou serão levadas a pagar pela moradia adequada com prejuízo à sua capacidade de usufruir os direitos à alimentação, saúde ou educação.

Diante do contexto apresentado, o direito humano à moradia digna, enquanto elemento essencial de um padrão de vida adequado, consolidou-se no cenário internacional a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reconheceu a dignidade da pessoa humana como fundamento de todos os direitos. No contexto brasileiro, a moradia foi formalmente incorporada ao rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional n. 26/2000, que incluiu o art. 6º na Constituição Federal de 1988.

Nesse aspecto, antes da Carta Magna e movimentos urbanos, os padrões urbanísticos concentravam-se, sobretudo, em aspectos orientados pela busca de cidades ordenadas e salubres, respaldados pela política higienista que visava, acima de tudo, a exterminação da classe trabalhadora e pobres dos centros da cidade, para atender os anseios das elites.

Com o passar do tempo, a legislação urbanística passou a acrescentar princípios de natureza essencial, destacando-se a função social da propriedade, conforme abordada no tópico anterior, que se tornou eixo estruturante das políticas urbanas. Esse princípio passou a orientar os planos diretores e as leis municipais ao inserir a perspectiva dos direitos fundamentais no planejamento das cidades.

A reprovação das condições higiênicas dessas moradias, implicava, muitas vezes, na sua demolição, fazendo com que seus moradores fossem obrigados a abandonar essa área central, partindo para bairros mais afastados ou para os morros mais próximos, na esperança de ficarem mais perto do único lugar onde era possível encontrar algum trabalho. Essas pessoas passaram a morar, na ausência de melhores alternativas, nos cortiços que se multiplicavam, visto que não se tem notícias de que habitações populares tenham sido construídas pelo poder público em substituição às que foram destruídas. Os cortiços eram a alternativa de moradia que acomodava a camada da população que, sem condições de adquirir ou de alugar uma casa, dividiram com outras famílias a mesma habitação, onde cada qual ocupa um cômodo, geralmente muito pequeno, compartilhando os demais como o banheiro e a cozinha. (Muller, 2002, p.76).

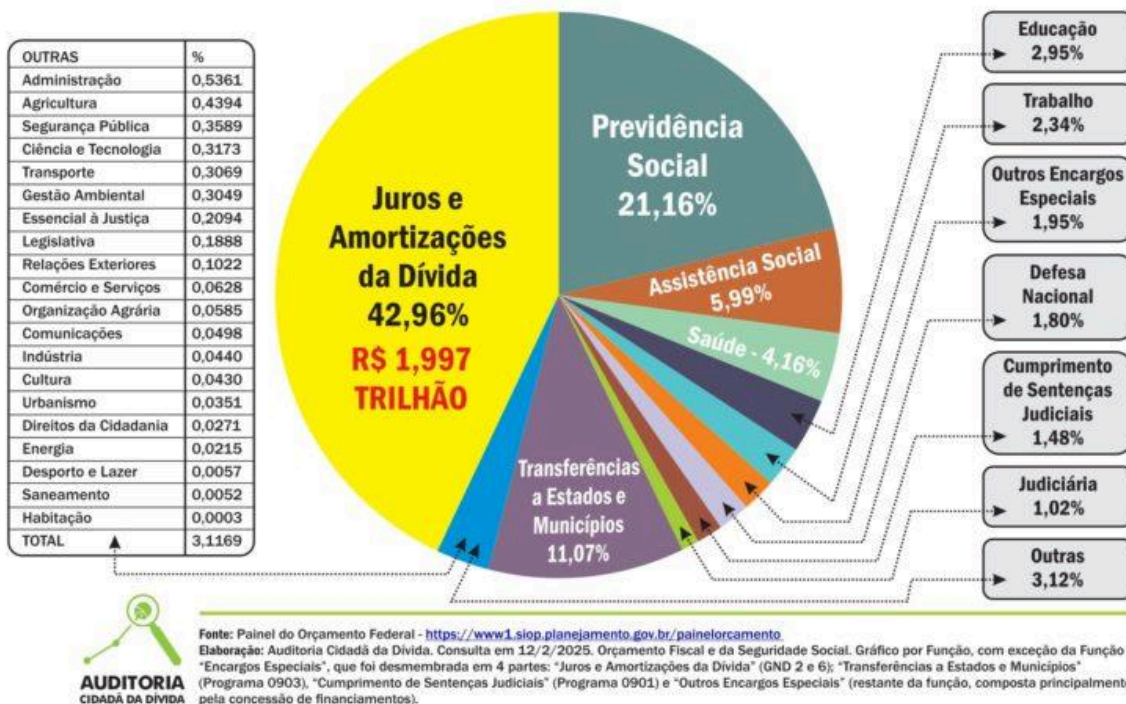
Além disso, a Emenda Constitucional nº 26 forneceu a base jurídica necessária para a edição de importantes leis voltadas ao processo de regularização fundiária no Brasil. Entre elas, destacam-se: o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que consolidou a função socioambiental da propriedade privada, o Estatuto da Cidade

(Lei nº 10.257/2001), que instituiu instrumentos para a efetivação da regularização fundiária pelo Poder Público; a Lei nº 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida e integrou as dimensões urbanísticas e ambientais nas ações de regularização; e, por fim, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que sistematizou as diretrizes aplicáveis aos casos de regularização em áreas ambientalmente sensíveis.

Nesse sentido, os primeiros direitos sociais emergiram em um contexto de reorganização do sistema capitalista, com o propósito de ampliar o mercado consumidor e mitigar as crises de superprodução. Nesse cenário, se verifica uma mudança estrutural na atuação do Estado e a lógica se inverteu, pois, enquanto a questão social era tratada como um problema alheio à esfera pública, agora a questão social passa a ser reconhecida como responsabilidade do Estado.

No entanto, percebemos que tal responsabilidade não surge de uma preocupação estatal com os menos favorecidos, e sim de uma tentativa de controlar a pressão popular diante da desigualdade social. Tal afirmação se traduz, por exemplo no contexto de que, em dados trazidos pela Auditoria Cidadã da Dívida, em 2024, para fins de habitação de interesse social, a menor parcela possível era destinada à políticas de habitação, sendo apenas 0,0003% de todo orçamento federal, conforme imagem anexa.

## Orçamento Federal Executado (pago) em 2024 = R\$ 4,648 TRILHÕES



Fazendo um recorte na esfera do município, de acordo com o Professor Lino Peres (2019), o município carece de um diagnóstico atualizado sobre a situação habitacional e destina recursos ínfimos ao setor, o que demonstra a descontinuidade e a omissão do governo municipal. A extinção da Secretaria de Habitação e o baixo investimento orçamentário evidenciam o descomprometimento da gestão com as demandas sociais.

Conforme preconiza Villaça (1986, p. 4), "com o desenvolvimento do capitalismo, juntamente com os demais bens necessários para atender as necessidades humanas, a habitação começa, embora lenta e penosamente, a assumir a forma de mercadoria". Desse modo, a moradia é difundida na lógica capitalista enquanto mera mercadoria, sem atender às funções sociais a que ela se propõe, sendo determinada pelos interesses do Estado em interface com o mercado financeiro privado na produção de habitação ao estabelecer uma urbanização cujo o acesso adequado se dá de forma excludente.

A ausência de políticas públicas para a habitação aumentou a procura da população pobre e desprovida de recursos materiais pelo acesso à

habitação, sem a capacidade de atender ao exigido pelo mercado imobiliário. Isso se dá porque os capitais imobiliários não se interessam na construção da moradia social, ou popular, por conta da baixa taxa de lucro e da demora no retorno do capital, priorizando empreendimentos que objetivam sempre o alto lucro especulativo ou a atender à demanda da classe média criada através de programas de financiamento.

Tal conjuntura, provocada pela atuação especuladora e livre do mercado, com o apoio ativo ou omissivo do Poder Público, levou tais pessoas a ocupar irregularmente imóveis sem infraestrutura, situados, muitas vezes, em áreas ambientalmente frágeis, que só pioram a situação de exclusão social e degradação ambiental e humana.

Em Florianópolis, de acordo com dados da Secretaria de Habitação e Saneamento da Prefeitura, cerca de 51 mil pessoas moram nas 64 favelas da região. Essas ocupações se encontram em encosta de morros, como no Maço do Morro da Cruz, ou em dunas e outros terrenos de preservação ambiental. Elas são caracterizadas pela falta de infraestrutura, pelo risco de deslizamentos, pela insegurança na posse e na propriedade, pelo risco de despejo, pela fragilidade ambiental. As ocupações constituem verdadeira cidade ilegal, uma cidade à margem da própria cidade e da cidadania. O que vemos em todo país é que essas ocupações são permitidas historicamente, porque a classe trabalhadora precisa de um local para morar. Elas são espontâneas, caóticas, individuais. (Peres, 2014, 45).

Conforme CECA/FNMA (1997, p.116), a legislação urbanística da Ilha de Santa Catarina se constituiu da ideologia de progresso se relacionando com uma visão retrógrada de conquista da natureza, onde a apropriação da terra seria algo inevitável e socialmente positivo, no entanto, sob interesse intrínseco somente aos interesses econômicos e da política. Sendo assim, relata:

No caso dos grupos empresariais e da construção civil, existe uma prática estrutural de sujeição de todo planejamento, e até da própria legislação ordenadora, aos seus interesses.... enquanto nos setores mais pobres, trata-se do mais elementar e básico instinto de sobrevivência.

Diante dessa mesma retórica, para o setor econômico/empresarial, os condicionantes legais (legislação ambiental e plano diretor) são meros obstáculos a serem ultrapassados, enquanto órgãos de fiscalização são criticados e acusados, muito sabiamente, de inimigos públicos e os ecologistas, são apontados, mediante

imprensa, como inimigos do desenvolvimento e do crescimento por se opuserem aos que eles ditam como progresso (CECA/FNMA, 1997, p.116).

O exemplo mais flagrante deste quadro, foi a famosa campanha publicitária desencadeada por empresários e políticos locais na imprensa em 1991, com o nome de “*Os amigos de Florianópolis*” estabelecendo uma demarcação maniqueísta em relação ao que seriam os inimigos: os ecologistas e ambientalistas. Esta campanha apresentava modelos de turismo internacional para a Ilha, como a cidade de Miami, e defendia os grandes projetos urbanísticos da Prefeitura Municipal em tramitação na Câmara de Vereadores. Todos os que discordavam ou questionavam este modelo de desenvolvimento eram acusados de “sabotadores, inimigos”, e de serem contra o progresso e desenvolvimento de Florianópolis. Posteriormente, ficou aprovado que a maioria dos seus argumentos eram inconsistentes do ponto de vista legal e econômico”.

Não é difícil entender o peso do setor empresarial numa cidade marcada pela inexistência de um setor industrial moderno. Foi no comércio que se geraram os excedentes de capital que acabaram dirigindo-se preferencialmente para a especulação imobiliária. Como em todas as cidades, a compra e a venda de terrenos e imóveis constituiu-se numa forma extremamente atrativa de valorização do capital, nesta fase de expansão rápida da demanda gerada pelo crescimento da cidade. Não só os comerciantes, como também as elites tradicionais da cidade e de outras regiões, viram a partir dos anos 70 a oportunidade que se abria na compra de terrenos fora do centro e, principalmente, nas praias, onde as populações tradicionais, longe do espírito mercantil e da informação econômica não tinham condição de identificar o valor potencial de terras, que eram usadas numa agricultura de subsistência ou como mera herança de um longínquo processo de colonização (CECA/FNMA, 1997, p.117).

Dito isso, a moradia é um direito reconhecido em âmbito mundial e respaldado por diversos dispositivos legais e normativos como um direito humano e universal. É de suma importância compreendê-la como elemento central para a efetivação de uma vida digna e como ponto de partida para a concretização de outros direitos sociais, por se tratar de espaço em que o ser humano realiza suas atividades básicas, preservar sua saúde, integridade física e moral, e exerce plenamente sua liberdade e intimidade, afastando-se de uma comparação com direito à propriedade. Ou seja:

É com essa perspectiva que o direito à moradia justa tem mais amplitude que o próprio direito à propriedade, já que abraça outros direitos correlatos, não ligados à propriedade, visando a garantir que as pessoas tenham um lugar seguro para viver em paz dignamente. A segurança na posse, portanto, é um dos

requisitos do direito à moradia e pode materializar-se em várias formas, como alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação emergencial ou assentamentos informais, não se limitando a simples concessão de títulos. (Lisboa, 2024, p. 10).

No município de Florianópolis, conforme Josiani Agostinetti Til (2022, p.43), a substituição do transporte marítimo pelo transporte rodoviário, mudança retratada pela construção da ponte Hercílio Luz em 1920, houve significativas mudanças na relação espacial entre a Ilha e os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, favorecendo mudanças na dinâmica urbana e imobiliária, e nas décadas de 30 e 40 o espaço urbano já era alvo de alguns investimentos pelo mercado financeiro.

Nesse contexto, a partir da década de 1960, Florianópolis passou por transformações significativas em seu espaço urbano, impulsionadas, entre outros fatores, pela criação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pela influência das políticas públicas federais e estaduais voltadas ao desenvolvimento urbano. Somam-se a esses fatores o crescimento expressivo do mercado imobiliário, especialmente a partir de 1968, sob o impulso do Banco Nacional de Habitação (BNH) - instituição criada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e extinta em 21 de novembro de 1986 pelo Decreto-Lei nº 2.291, que transferiu suas atribuições à Caixa Econômica Federal. Esses elementos foram determinantes para redefinir o perfil populacional do município e moldar o processo de urbanização metropolitana.

Após tais fatores, a expansão de Florianópolis fluiu de forma acelerada e desordenada, ao se caracterizar como a cidade político-administrativa, o que demandou atenção do Poder Público para condições e infraestrutura direcionada para a classe trabalhadora, uma vez que a população das cidades de São José, Palhoça e Biguaçu começaram a procurar emprego no centro da Capital.

Sendo assim, é importante reconhecer que a realidade habitacional de Florianópolis reflete o próprio processo de urbanização e expansão. A ausência de política habitacional adequada ainda contribuiu para a expulsão das camadas populares do centro, relegando-as a uma inserção precária e desigual no espaço urbano. Assim como ocorre em outras cidades brasileiras, os territórios marcados

pela pobreza fazem parte da dinâmica urbana dos municípios e constituem elemento indissociável da problemática habitacional.

No final do século XIX e início do século XX, segundo Pereira, ocorreu o movimento de migração da população de baixa renda para áreas mais pantanosas e para as encostas dos morros. Isso ocorreu pela expulsão de pessoas pobres e negras do centro, mediante a política de demolição de habitações coletivas e cortiços justamente pelo fato dessas políticas reproduzem uma lógica excludente e de valorização do capital imobiliário.

Sendo assim, o município conta com um frágil conjunto de programas voltados ao acesso à moradia. A política de habitação em Florianópolis é regida pela política de Habitação de Interesse Social (HIS). Sua adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ocorreu em 2007, resultando na elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PHMHIS) em 2012. Entre suas diretrizes para o funcionamento estão o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, o Fundo Municipal de Habitação e a 1ª Conferência Municipal de Interesse Social (Pereira, 2022, p.63-70).

Contudo, apesar da formalização institucional destes programas, o município vem enfrentando diversos entraves estruturais quanto à existência efetiva dessas políticas para atender a classe trabalhadora, como a extinção da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental em 2017, bem como ausência de atualização do PMHIS, o que gera dificuldade na execução de ações e ainda sofre com a falta de recursos.

O PMHIS (2012-2025) previa atender 75% do déficit quantitativo habitacional, estimado em 7.842 domicílios, e 100% do déficit qualitativo. No entanto, até 2019, apenas 289 unidades habitacionais haviam sido produzidas, demonstrando o baixo alcance das metas (PMF, 2012, p. 63), inclusive:

O PMHIS apresenta um déficit quantitativo de 7.842 domicílios e um déficit qualitativo de 18.141, o qual contempla os indicadores de carência de infraestrutura, adensamento excessivo e inadequação fundiária e se refere às moradias já existentes, mas que apresentam algum tipo de precariedade habitacional. Necessário destacar que tais estimativas, evidentemente, não refletem o atual quadro habitacional do município de Florianópolis, tendo em vista que os dados são de 2010, ou seja, tem-se um hiato de praticamente 11 anos em que esses dados não são

atualizados pelo Poder Público Municipal, inclusive, atualmente não existe sistema de cadastro aberto ao público interessado na aquisição de moradias através do financiamento, na verdade, já faz aproximadamente 9 anos que o cadastro não é realizado. E de lá para cá, obviamente muita coisa mudou, negativamente falando. A ausência de indicadores no campo da habitação também reflete o desinteresse do Poder Público no enfrentamento da questão habitacional, visto que a formulação de políticas habitacionais deve ter como base justamente o diagnóstico habitacional. A inexistência de um diagnóstico habitacional é um entrave para pensar a formulação de intervenções (Til, 2022, p.50-51).

Sendo assim, mesmo com atuação do Estado e planos voltados para a satisfação do acesso da população à moradia adequada, na prática, o Estado apenas oficializa condições habitacionais de forma precária e indignas sob o discurso de inclusão espacial. Conforme Luíz Fugazzola Pimenta, professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Santa Catarina (2017), exemplo destas disfuncionalidades são:

1. o Conjunto Habitacional Abraão (1997–2000) – construído para reassentar famílias removidas da faixa de domínio da BR-282. Os apartamentos, com apenas 32,84 m<sup>2</sup>, foram entregues sem revestimentos nem divisórias internas, transferindo aos moradores o ônus da finalização das obras. O projeto simboliza a produção estatal da precariedade, com moradias incompatíveis com as necessidades das famílias e sem infraestrutura adequada (Pimenta, 2017, p.3-7)
2. Conjunto Habitacional Vila Cachoeira - localizado no bairro Saco Grande, recebeu parte das famílias removidas de áreas de risco. As casas geminadas, com 40 m<sup>2</sup>, também foram entregues sem revestimento e em terrenos minúsculos, o que levou à rápida saturação do espaço construído, à perda de ventilação e à deterioração urbana (Pimenta, 2017, p.4-7).
3. Assentamento Chico Mendes (Monte Cristo) – intervenção de “regularização” realizada com recursos do Projeto Habitar Brasil/BID. As casas, de 32 a 40 m<sup>2</sup>, foram erguidas em terrenos exíguos, reproduzindo o mesmo projeto arquitetônico dos outros

conjuntos. A ação, segundo os autores, teve caráter político e estético, voltada a “esconder” a pobreza às margens da via expressa, e não a promover inclusão urbana (Pimenta, 2017, p. 5-7).

Nesse sentido, a menção a tais iniciativas habitacionais não se trata de uma abordagem meramente descritiva ou ilustrativa, mas serve para fundamentar a análise crítica da política habitacional de interesse social em Florianópolis. Essa política reflete as mesmas características históricas da política habitacional brasileira, marcada pela segregação socioespacial, pela ausência de planejamento inclusivo e pela forte influência dos interesses econômicos e imobiliários sobre o uso do solo urbano.

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no município ilustra essa dinâmica excludente, pois os empreendimentos destinados à população de maior poder aquisitivo concentram-se predominantemente na Ilha, enquanto aqueles voltados à população de baixa renda localizam-se quase integralmente na área continental. Essa distribuição desigual reforça o processo de periferização e a exclusão social, restringindo o acesso da classe trabalhadora ao pleno exercício do direito à cidade e à moradia digna (Til, 2022, p. 50). Ainda:

A ideia de que esteja havendo um combate ao déficit habitacional” seria um “mito institucional” a respeito do PMCMV, “cujas regras são aplicadas cerimonialmente para a produção em massa de moradias sem maiores considerações sobre o desenvolvimento urbano e sobre a efetivação do direito à moradia adequada”<sup>219</sup>. Neste sentido, o programa em si evita medidas como o controle do preço da terra e dos aluguéis. A inefetividade do “direito à moradia” se articula, assim, com a inefetividade do direito à cidade (Menezes, 2017, p.114-115).

Esses casos possuem um padrão, uma vez que o Estado não atua para erradicar uma falta de direito, mas apenas para administrá-la, para evitar maiores pressões populacionais. Deste modo, as políticas públicas tornam-se, assim, instrumentos de controle territorial e de legitimação e manutenção da desigualdade, uma vez que insistem em manter a segregação.

Ou seja, a adesão do município de Florianópolis ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social não gerou o acesso automático ao direito à moradia, ao direito à cidade e à participação popular plena. Ainda, a extinção da

Secretaria representa um retrocesso na política de habitação de interesse social do município, aumentando os entraves burocráticos para a formulação e implementação da política habitacional de Florianópolis.

Por conseguinte, a política habitacional do município não conseguiu resolver as problemáticas da especulação imobiliária e da exclusão socioespacial no território de Florianópolis. Sem uma articulação com outras políticas públicas e com a ocorrência do esvaziamento da estrutura municipal da política habitacional, se fortaleceu, na cidade, uma gestão corporativa que busca atrair turistas e investimentos do mercado imobiliário. Conforme pontua Lino Peres:

Primeiro, é preciso romper com a cidade periférica e fazer uma cidade compacta que aproveite os vazios urbanos, que vá colocando não conjuntos habitacionais gigantescos, como os [do programa] “Minha Casa, Minha Vida”, mas que também construa no meio da cidade. Para isso, é necessário ter Bancos de terras: tem que taxar o setor imobiliário e a mais-valia urbana, criar fundos urbanos para que o Estado possa projetar habitações perto de onde as pessoas trabalham – seriam cerzimentos para uma cidade menos desigual e segregada – em vez do absurdo de os trabalhadores demorarem duas horas para ir e duas para voltar de seus empregos. (Peres, 2014, p.25)

Em Florianópolis, essa realidade torna-se cada vez mais evidente. A região metropolitana, que já ultrapassa 900 mil habitantes, enfrenta um processo acelerado de expansão urbana desordenada, marcado por congestionamentos diários, encarecimento do solo e aprofundamento das desigualdades socioespaciais. A cidade reproduz, em escala menor, os mesmos problemas das grandes metrópoles brasileiras, como São Paulo, revelando um modelo de desenvolvimento urbano que privilegia a especulação imobiliária e negligencia políticas públicas voltadas à habitação social e ao planejamento inclusivo.

A maior eficácia na proteção dos interesses está ligada à propriedade imobiliária como instrumento de acumulação e rentabilidade do que na garantia efetiva do direito à moradia. Enquanto as políticas habitacionais permanecerem voltadas à produção de imóveis para o mercado, em vez de priorizarem a superação da exclusão habitacional, as demandas por moradia digna da população de baixa renda e os problemas urbanos tendem a se agravar.

Contudo, em Florianópolis, a disputa pelo uso do solo urbano revela de forma contundente a tensão entre o direito à moradia e a tutela ambiental. A

ausência de políticas habitacionais integradas e a prevalência de interesses imobiliários sobre o planejamento urbano conduzem à ocupação irregular de áreas de preservação e à intensificação da segregação socioespacial.

É nesse cenário que emerge o debate sobre a Lei nº 14.285/21, cuja aplicação tem o potencial de redefinir, e de fragilizar, os limites da proteção ambiental nas cidades, o que está muito longe de poder ser considerada uma lei regida pelo princípio das políticas públicas.

### **3.2 Proteção das APP's e ocupação humana com o Advento da Lei 14.285/21 em Florianópolis**

A tensão entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado constitui um dos mais complexos dilemas urbanos contemporâneos. Como aponta o Defensor Público do Estado de São Paulo, Carlos Henrique A. Loureiro, a moradia digna não pode ser compreendida de forma isolada, mas como parte da realização do direito à cidade equilibrada e sustentável, o que implica articular as dimensões sociais e ambientais do espaço urbano.

No entanto, a ausência histórica de políticas públicas de habitação popular empurrou grande parte da população pobre para áreas ambientalmente frágeis, convertendo as áreas de preservação permanente em territórios de sobrevivência. Diante desse cenário, a Lei 14.285/21 emerge com o intuito de dar continuidade às políticas voltadas aos interesses do mercado e da especulação imobiliária em detrimento tanto do meio ambiente equilibrado, quanto da moradia adequada.

A proteção ambiental configura-se como uma necessidade essencial como os demais direitos e liberdades fundamentais, uma vez que o meio ambiente é condição indispensável para a qualidade de vida humana. Com efeito, a ocorrência de danos ambientais compromete diretamente o exercício dos direitos humanos, pois o equilíbrio e a estabilidade do meio ambiente constituem pressupostos indispensáveis para a efetivação de diversos direitos fundamentais, entre eles, o direito à vida, à saúde e à moradia adequada (Lisboa, 2024, p.12).

A Lei n. 6.938/1981 foi a primeira legislação brasileira que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual criou o Sistema Nacional

do Meio Ambiente (SISNAMA), dispendo que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o SISNAMA. E, após, foi publicada a Lei n. 7.347/1985, que institui a possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública como mecanismo processual para responsabilização por danos causados ao meio ambiente e outros direitos difusos e coletivos (Lisboa, 2024, p.13).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Direito Ambiental foi alçado ao patamar constitucional, recebendo um capítulo próprio para a proteção do meio ambiente. Esse avanço representou um marco no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que possibilitou a regulamentação de diversas condutas lesivas ao equilíbrio ecológico e à qualidade de vida humana, bem como ao consolidar princípios que regem o tema do Direito Ambiental, como os da precaução, prevenção, poluidor-pagador e da função socioambiental da propriedade.

A função ambiental das APP está diretamente relacionada com a função social da propriedade. Se a função social da propriedade traz à propriedade imobiliária a necessidade de ser utilizada (usufruída) com ética perante a comunidade em que está inserida, a função ambiental implica na manutenção de condições ecossistêmicas mínimas presentes e preservadas no imóvel (preservação e manutenção do solo, a fim de afastar ou minimizar erosão, por exemplo). Destina-se, portanto, para preservar o imóvel e a área/ao ecossistema que ele se encontra inserido (flora, fauna, ar, solo, recursos hídricos, ciclos climáticos, fluxo gênico, biodiversidade etc.), visando, ao fim, o equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações (Massi, 2024, p.80).

Nessa perspectiva, o meio ambiente passou a integrar o conjunto dos direitos fundamentais de terceira dimensão, voltados à solidariedade e à proteção dos direitos coletivos e difusos, considerados bens de uso comum e essenciais à coletividade. Trata-se de um direito fundamental inerente a todo gênero humano (Lisboa, 2024, p.13).

Após a CF/88, com a criação do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), se deu o melhor instituto para assegurar a importância e a manutenção de áreas de preservação permanente nas áreas rurais e urbanas e a importância da diversidade brasileira. Entre as diversas funções ou serviços ambientais prestados pelas APP's em meio urbano, vale mencionar:

(...)

A proteção do solo prevenindo a ocorrência de desastres associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro;

A proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios;

A manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, prevenindo contra inundações e enxurradas, colaborando com a recarga de aquíferos e evitando o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade;

A função ecológica de refúgio para a fauna e de corredores ecológicos que facilitam o fluxo gênico de fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades,

A atenuação de desequilíbrios climáticos intra-urbanos, tais como o excesso de aridez, o desconforto térmico e ambiental e o efeito "ilha de calor".

A manutenção das APP em meio urbano possibilita a valorização da paisagem e do patrimônio natural e construído (de valor ecológico, histórico, cultural, paisagístico e turístico). Esses espaços exercem, do mesmo modo, funções sociais e educativas relacionadas com a oferta de campos esportivos, áreas de lazer e recreação, oportunidades de encontro, contato com os elementos da natureza e educação ambiental (voltada para a sua conservação), proporcionando uma maior qualidade de vida às populações urbanas, que representam 84,4% da população do país (Ministério do Meio Ambiente, 2025).

Contudo, os efeitos negativos decorrentes do processo de urbanização desordenada, como a ocupação irregular derivado da segregação socioespacial e o uso indevido das áreas ambientalmente protegidas, resultam na sua redução e degradação progressiva. Essa realidade provoca sérios impactos nas cidades, exigindo um compromisso mais efetivo na implementação e aprimoramento de políticas ambientais urbanas voltadas à recuperação, manutenção, monitoramento e fiscalização das APPs em território urbano.

Nesse contexto, torna-se imprescindível analisar de que forma a aplicação da Lei n. 14.285/21 repercute nas dinâmicas urbanas e ambientais locais. O município de Florianópolis, por suas características geográficas e socioeconômicas peculiares, marcado pela coexistência de ecossistemas frágeis, como manguezais, dunas e encostas, e pela intensa pressão do mercado imobiliário, representa um caso emblemático para compreender os desafios e as

contradições entre a proteção das Áreas de Preservação Permanente e a expansão urbana.

A capital de Santa Catarina é localizada na região Sul do país e possui a maior parte de seu território situado na Ilha, sendo aproximadamente 97% de seu território, o que a caracteriza como uma cidade litorânea. Além disso, o município conta uma pequena porção continental. Ainda, se destaca por possuir uma característica marcante de seu território na proporção como seu espaço urbano se constitui, sendo mais de 40% correspondente a zonas urbanas e de expansão urbana, bem como mais de 40% classificado como áreas de preservação permanente.

Essa configuração espacial evidencia a necessidade de políticas urbanas e ambientais que conciliam a preservação dos ecossistemas com o processo de urbanização, especialmente diante da crescente pressão por ocupação irregular e da valorização imobiliária sobre áreas ambientalmente sensíveis, uma vez que, nas últimas décadas no Brasil, uma grande quantidade de pessoas tem ocupado informalmente APP's para moradia devido à omissão e/ou ação do Poder Público juntamente com grupos imobiliários:

Há muito tempo Florianópolis vem apresentando diversos problemas relacionados à degradação ambiental. Historicamente, a dimensão ambiental não foi considerada no processo de expansão urbana, o que, aliado à falta de uma abordagem coletiva para os problemas urbanos, o desrespeito à legislação e uma elevada taxa de crescimento, ocasionou ocupações urbanas desordenadas. Este processo vem sendo promovido não apenas por setores de baixa renda, mas por um tipo de ocupação que tem como principal protagonista os grandes empreendimentos imobiliários e os setores de classe média e média alta que, em alguns casos, possuem duas moradias, uma no centro e outra na praia( CECA/FNMA, 1997, p. 138).

Dessa forma, a expansão urbana desordenada e o crescimento imobiliário voltado à lógica de mercado configuram-se como fatores determinantes da pressão sobre as APPs e demais áreas ambientalmente protegidas da capital, reforçando a necessidade de instrumentos normativos e de gestão que integrem efetivamente as dimensões social, urbana e ambiental.

No município, conforme pesquisa produzida por Mariana Medeiros Thibes (2014, p.132), durante a década de 1980, intensificou-se o desmatamento sobre áreas protegidas no Maciço Central do Morro da Cruz, decorrente do avanço

das ocupações irregulares. Nos anos 1990, esse processo se agravou, com o surgimento de novos assentamentos precários, tanto na Ilha quanto no continente, frequentemente localizados em áreas de risco e em territórios legalmente protegidos, como manguezais e dunas. Nessa mesma década, o poder público promoveu remoções pontuais de assentamentos, ao passo que as favelas consolidadas passaram por expressivo adensamento (Thibes, 2014, p.132).

A história recente de Florianópolis mostra como os grupos dominantes locais orientaram a produção espacial a partir de um projeto de exclusão dos empobrecidos (Sugai, 2015). Já no final do século XIX, a população negra escravizada foi forçada a subir o Maciço do Morro da Cruz, em frente ao centro histórico insular e que se estende de norte a sul da Ilha, por medidas de “higienização”.

Nesse cenário, o Código Florestal, em seu artigo 8º, realça que há possibilidade de intervenção ou supressão da vegetação nativa em APP tão somente em casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental. Ainda, no parágrafo 2º, dispõe que as intervenções ou supressões de vegetação nativa em manguezais e restingas podem ser autorizadas, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, *in verbis (artigo 8.º e § 2.º da Lei 12.651/12)*:

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Apesar da existência dessas exceções, é importante saber que independente do motivo, tais possibilidades vão totalmente de encontro com as diretrizes voltadas à um meio ambiente equilibrado. Porém, a excepcionalidade é fundamental diante de uma realidade fática de um município marcado pela

segregação social e especulação imobiliária, com o objetivo específico de conciliar direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente.

Sendo assim, emerge o instituto da Regularização Fundiária Urbana (REURB), previsto na Lei nº 13.465/2017, tem por objetivo integrar os Núcleos Urbanos Informais (NUI) ao ordenamento territorial, por meio de medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais que promovam a melhoria das condições de ocupações irregulares (PMF). Conforme o art. 11, §2º da referida lei, o Poder Público pode autorizar a regularização de áreas situadas em Áreas de Preservação Permanente (APPs), desde que localizadas em áreas urbanas consolidadas e que estudos técnicos comprovam a melhoria ambiental em relação à ocupação anterior, inclusive mediante compensações (Lisboa, 2024, p.15).

Apesar de já contarmos com instrumentos legais para formalizar a ocupação em ambientes protegidos regular, é importante salientar que há um grande número de núcleos urbanos informais ocupando área de proteção ecológica, existindo assim elevado passivo de ocupações irregulares, ocasionado por ausência de políticas urbanas e crescimento desordenado das cidades e de regiões metropolitanas ao redor do mundo (Lisboa, 2024, p.16).

Ou seja, a partir do momento que analisa-se que o problema não se concentra na legislação ambiental, obviamente porque ela já possui previsões para casos de interesse social a favor da população de baixa renda, nota-se que a tentativa de flexibilização desses dispositivos, mais especificamente do Código Florestal, a partir da Lei 14.285/21, apenas corrobora com abusos do poder econômico e político com o intuito de regularizar empreendimentos privados.

Obviamente, há uma preocupação em equilibrar esses direitos aqui discutidos, conciliando-os, porém, muitas vezes, será necessário prevalecer o direito ao meio ambiente equilibrado, e por outro lado, com o intuito de efetivar do direito à moradia, será utilizado técnicas de proporcionalidade numa perspectiva, respeitando a ética ambiental, de que a regularização fundiária voltada para o interesse social deverá prevalecer.

Embora o discurso da nova lei invoque o interesse social e o direito à moradia como justificativa para flexibilizar os limites de APPs urbanas, na prática, a norma tende a favorecer a regularização de empreendimentos já consolidados e a

expansão do mercado imobiliário, em detrimento da proteção ambiental, isso porque, disponibiliza uma competência ao município, que são financiados por empresários, uma vez que o mercado imobiliário passaram a ser uma das principais fontes de rentabilização do município. Nesse sentido, expressa Lino Peres (2023, p. 1149):

Como parte do processo de formação e, sobretudo, de produção espacial do próprio município, a apropriação das terras públicas passará por um momento acelerado de mercantilização, em especial a partir da década de 1970, quando os grupos dominantes locais começam a direcionar os seus capitais e investimentos para atividades imobiliárias voltadas a compra e venda de grandes glebas urbanas, transformando-se em sócios de construtoras e, também, empresários do setor imobiliário e turístico. A partir de então, investir em imóveis passará a ser uma das formas mais utilizadas de rentabilização do capital em Florianópolis.

Conforme relatório produzido pela Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina (FECAM), dispendo sobre diretrizes para os Municípios para aplicação da Lei Federal n. 14.285/21, o Município deve confeccionar diagnóstico socioambiental do município, indicando os limites das APPs marginais de qualquer curso d'água em área urbana consolidada, e a partir das informações técnicas apresentadas poderão editar suas próprias leis municipais:

Edição de Lei Municipal Mediante o estabelecimento do diagnóstico socioambiental do município os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana consolidada poderá ser determinada nos planos diretores, nas leis municipais de uso do solo ou leis específicas. Assim, a partir das informações técnicas apresentadas no diagnóstico socioambiental os municípios poderão editar sua legislação ou até mesmo dispor de nova legislação para definir faixas marginais distintas de qualquer curso d'água daquelas estabelecidas pelo Código Florestal (Lei 12651/2012, Artigo 4º) desde que demonstrem a não ocupação de áreas com riscos de desastres, podendo observar a mitigação destes riscos através das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, quando existentes, e a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas observem os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental

Assim, a Lei 14.285/21 não substitui a legislação local, mas autoriza e exige que os municípios elaborem a sua própria norma, com base em estudos e na legislação federal. Porém, diante de uma realidade de um município tomado pela pressão empresarial que controla o ente político, bem como inúmeros casos de empreendimentos construídos em APPs, municipalizar a gestão de recursos não se equilibra com os direitos fundamentais trazidos pelo texto de sua publicação. Conforme Guilherme Purvin (2022):

Sabendo, porém, da intensidade da pressão local do mercado sobre os entes políticos, utilizando o falso argumento de que o Direito Ambiental inibe a criação de empregos, a Constituição de 1988 expressamente excluiu algumas matérias do âmbito da competência legislativa municipal.

(...)

Nesse sentido, retornando ao tema em foco, isto é, à delegação aos Municípios, partes mais frágeis no embate entre a defesa do interesse público e a sanha do mercado imobiliário, a delegação de competência legislativa sobre temas de Direito Ambiental, com a conseqüente retirada da concorrente da União, Estados e Distrito Federal constitui evidente afronta à forma federativa.

Dito isso, é fundamental que os municípios atuem de forma a assegurar a preservação do meio ambiente, contudo, não podem possuir autonomia plena para alterar, por conta própria, normas que tratam das garantias ambientais, sobretudo quando a intenção for reduzir os parâmetros previamente fixados, que variavam entre 30 e 500 metros de extensão. O texto da nova lei, embora preveja a possibilidade de manutenção de faixas superiores a 500 metros, também legitima a interpretação de que o município pode considerar determinado curso d'água desprovido de função social, afastando, assim, a necessidade de sua preservação.

Nesse contexto, conter o uso político e econômico do solo urbano é essencial para a efetivação do direito à moradia e para o fortalecimento de uma gestão democrática do território. É nesse ponto que se evidencia a relevância dos movimentos sociais e das ocupações urbanas, cuja atuação tem sido decisiva na luta pela democratização do espaço e pela concretização do direito à cidade, temas que serão aprofundados no capítulo seguinte.

#### **4. A CIDADE COMO ESPAÇO DE CONFLITOS E POSSIBILIDADES**

#### **4.1 O Direito à Cidade, Justiça Espacial e movimentos sociais urbanos em Florianópolis**

O conceito de direito à cidade, elaborado por Henri Lefebvre e posteriormente ampliado por autores como David Harvey, emerge como uma crítica contundente ao modo de produção capitalista do espaço urbano. Lefebvre compreende a cidade como uma obra coletiva, um produto social constantemente recriado pelas relações humanas e pela prática cotidiana, “só pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 2010).

Entretanto, no contexto do capitalismo, essa produção se torna apropriada por uma lógica que privilegia o valor de troca em detrimento do valor de uso, transformando o espaço urbano em mercadoria. Assim, o direito à cidade não se reduz ao acesso físico ao espaço urbano, mas expressa o direito de seus habitantes de participar ativamente de sua construção, gestão e transformação. Trata-se, portanto, de um direito coletivo e político, que implica o poder de reinventar as formas de viver, habitar, segundo Lefebvre (1969, p. 21), em direito à cidade, habitar é participar, se apropriar e produzir o espaço urbano.

Para Harvey (2014), o direito à cidade não nasce de debates teóricos, mas das ruas e das lutas cotidianas de quem sofre com a exclusão urbana. Surge como um grito coletivo por justiça e dignidade, revelando seu caráter político e insurgente diante da lógica capitalista.

se, como aconteceu na última década, a ideia do direito à cidade passou por certo ressurgimento, não é para o legado intelectual de Lefebvre que nos devemos voltar em busca de uma explicação (por mais importante que esse legado possa ser). O que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante... a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero. (Harvey, 2014, p. 13-15)

Esse direito é um dos mais negligenciados dos direitos humanos, e para Harvey, para mudar nós mesmos, é preciso mudar a cidade. A cidade é um canal de absorção do capital excedente, funcionando como território estratégico de acumulação e de produção das relações de classe. A urbanização das cidades é

moldada pela lógica capitalista, o que submete os espaços urbanos a ciclos de expansão, especulação e exclusão social.

Nesse sentido, o direito à cidade representa não apenas uma reivindicação de acessos, mas um projeto que visa a transformação social que confronta a lógica hegemônica da produção do espaço, uma vez que esse espaço é reiteradamente utilizado como válvula de escape das crises de superacumulação do capital. Esse direito não se restringe ao acesso físico à cidade, mas compreende a possibilidade de transformar e participar ativamente de sua construção. Ainda:

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedente para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia. O resultado do reinvestimento contínuo é a expansão da produção de excedente a uma taxa composta – daí a curva lógica (dinheiro, produto e população) ligada à história da acumulação de capital, paralela à do crescimento da urbanização sob o capitalismo (Harvey, 2008, p.72)

No Brasil, a participação popular consolidou-se como um princípio jurídico e político a partir do Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. Com esse dispositivo legal, passou a ser reconhecido os instrumentos que promovem participação popular, como audiências públicas, consultas públicas e conferências públicas, além da iniciativa popular das leis urbanísticas.

Outro ponto relevante é que não basta uma cidade ser planejada com precisão técnica ou sob critérios de sustentabilidade se esse processo for conduzido exclusivamente por um corpo burocrático ou tecnocrata, como demonstrou a experiência de Curitiba. Apesar dos reconhecidos êxitos iniciais relacionados à criação de grandes eixos de trânsito, à eficiência do transporte coletivo e à ampliação das áreas verdes, a ausência de efetiva consulta e envolvimento popular no processo de planejamento acabou por afastar a população das decisões sobre o espaço urbano.

Quando a coletividade não se reconhece como parte integrante desse processo, tende a se alienar e a não valorizar os resultados obtidos. É nesse sentido que o Estatuto da Cidade estabelece que todo plano ou projeto urbano deve assegurar a participação da sociedade organizada em todas as suas etapas, desde a concepção, passando pela elaboração e execução, até a avaliação dos resultados. Trata-se, portanto, de um processo que deve ser, simultaneamente, técnico e comunitário, conforme ressalta Peres, “então, hoje, o direito à cidade é o direito da sustentabilidade, da cidade que é sustentável ambientalmente e politicamente”. (2014, p. 21).

Ainda, o Estatuto da Cidade formulou o que conhecemos como “função social da propriedade”, que conforme muito bem pontua Lino Peres, é o impedimento jurídico de uma propriedade privada servir para o fim que o dono bem entender, sem respeitar uma função constitucionalmente e juridicamente anexa ao direito à propriedade:

Nessa carta, o Estatuto da Cidade, há uma “espinha medular” que é a função social da propriedade e da cidade. O que é a função da propriedade? É preciso estipular o direito jurídico da propriedade privada, que está na “cabeça do juiz” – e na verdade é cláusula pétrea –, dissociando-o do direito de construir. Ou seja: uma coisa é ser dono do terreno, outra é fazer o que quiser com o ele. Não pode porque o uso da propriedade tem que ser socialmente sustentável. (Peres, 2014, p.19).

No entanto, conforme Cavanus (2021, 46-55), a previsão legal da participação não necessariamente significa a democratização efetiva do espaço, uma vez que os mecanismos criados podem servir para conter e domesticar a ação dos movimentos sociais, ao deslocar a luta das ruas para os gabinetes controlados por interesses econômicos e políticos dominante.

Em Florianópolis, essa contradição se manifesta de forma clara. A capital catarinense, frequentemente representada como “a cidade da qualidade de vida” ou “ilha da magia”, tornou-se, nas últimas décadas, palco de intensos conflitos urbanos. A produção do espaço na cidade é marcada pela tensão entre o projeto hegemônico, baseado na mercantilização do território e na promoção de uma imagem empresarial da cidade em detrimento da participação pública em decisões envolvendo o espaço territorial (Cavanus, 2021, p.116).

Em Florianópolis, esse processo se revelou de forma emblemática. Apesar de o município ter vivenciado experiências participativas significativas, como nos Planos Diretores de 1997 e 2014, o resultado prático demonstrou limites da participação popular frente ao poder de influência do setor imobiliário. O Plano Diretor Participativo de 2014, por exemplo, foi amplamente judicializado e, mesmo após longos debates com a sociedade civil, manteve uma configuração voltada à valorização da terra e à expansão de zonas turísticas e de alto padrão, reafirmando o caráter excludente da produção do espaço urbano.

O Estatuto da Cidade mudou as diretrizes de planejamento urbano brasileiras, apresentando conceitos como o Direito à Cidade, em que todo o cidadão torna-se parte integrante do processo de gestão e passa a ter o direito de usufruto de todos os bens públicos disponíveis naquele meio urbano. Foi neste contexto legislativo que foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Florianópolis, lei nº 482/2014.

Pela primeira vez, foi elaborado um plano urbano para Florianópolis que levasse em consideração todo o município. Destaca-se a proposta de reorganização do território com a formação de novas centralidades, a pesquisa prévia de Estudo de Impacto de Vizinhança, a valorização da paisagem histórica e natural, além da delimitação de áreas de urbanização especial (PMF, 2024).

Inicialmente, os Planos Diretores de Florianópolis foram orientados por modelos funcionalistas e centralizadores, voltados sobretudo à organização técnica e ao crescimento urbano. Somente após o Plano Diretor dos Balneários de 1985 é que o planejamento urbano passou a incorporar, de forma gradual, preocupações de caráter social. Contudo, essa transformação ocorreu sempre de maneira limitada, uma vez que as diretrizes urbanas continuam condicionadas aos interesses e limites impostos pelo mercado imobiliário. Conforme pontua Peres (2023, p. 1158-1159):

De modo abreviado, incluem-se as diversas formas de resistência que buscam um projeto de cidade de direitos, não a cidade do pensamento único (Arantes, Maricato e Vainer, 2000), mas a de pensamento múltiplo: a luta por um Plano Diretor Participativo, com largo histórico de atuação, propondo um ideário de cidade baseado na justiça social e espacial; a luta por moradia, que localmente completou 30 anos em 2020,18 abarcando desde as ocupações urbanas até grupos, partidos, sindicatos, universidades e demais sujeitos políticos comprometidos com a pauta do direito à cidade; a mobilização por direitos sociais, que tem se expressado nas ruas por meio dos inúmeros atos de resistência contra o golpe jurídico-parlamentar e midiático de

2016 e as posteriores mobilizações pelo “Fora Temer” e “Fora Bolsonaro”, configurando um ambiente de aglutinação das diversas agendas de luta nas ruas envolvendo pautas feministas, antirracistas, LGBTQIA+, da população em situação de rua, dos sem-teto, etc.; a luta ambiental contra mega projetos que degradam o meio ambiente e privatizam espaços públicos; chegando ao con texto mais recente de mobilização em torno de um projeto popular e inclusivo de cidade, que culminou na constituição de uma das maiores frentes de esquerda do País nas eleições municipais de 2020.

Cavanus (2021, p. 46-55) evidencia que o direito à cidade, na Capital Catarinense, é tensionado entre duas forças: de um lado, os movimentos sociais de moradia e meio ambiente equilibrado, que lutam por reconhecimento da função social da propriedade, de outro lado, o poder público e o mercado imobiliário, que tendem a manter estruturas de segregação espacial e desigualdade. Sendo assim, a participação coletiva requer redistribuição de poder decisório e rompimento da participação meramente consultiva.

O processo de planejamento urbano em Florianópolis, especialmente após a redemocratização e a promulgação do Estatuto da Cidade, revelou os limites da participação institucional. As disputas pelo Plano Diretor Participativo, entre 2001 e 2017, evidenciaram o descompasso entre os discursos de gestão democrática e as práticas efetivas de exclusão dos sujeitos populares das decisões sobre o território. Mesmo com um arcabouço legal teoricamente eficiente para a gestão das cidades, na prática, o ideal de cidade empresa prevalece. Nesse sentido, destaca Menezes:

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades, a realização das Conferências Nacionais das Cidades, a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, entre outras legislações urbanas, bem como, a institucionalização de espaços públicos para a defesa do direito à cidade, que de certa forma também foram capturadas pela agenda do capital. Apesar desses avanços no arcabouço legal, na estrutura institucional e nos mecanismos de participação não resultou na melhoria esperada das condições de vida urbana dos trabalhadores mais pobres. Essa situação explicita a prevalência dos mecanismos do mercado imobiliário e de como são inaptas à aplicação das legislações urbanísticas, não por acaso, como parte estrutural da reprodução do capital. (Menezes, 2017, p.10).

Nesse sentido, o direito à cidade, conforme Lefebvre, traduz-se no poder coletivo de decidir sobre o uso e a forma do espaço urbano, rompendo com a lógica centralizadora e mercantil que orienta sua produção. Em Florianópolis, essa

possibilidade de participação efetiva é constantemente frustrada pela predominância do capital imobiliário na definição das políticas urbanas, fazendo com que a cidade se torne palco de profundas injustiças espaciais.

A experiência de movimentos como o da Ocupação Carlos Marighella, por exemplo, iniciada em maio de 2022 em Palhoça, região metropolitana de Florianópolis, representa a continuidade das lutas pelo direito à cidade e pela função social da propriedade. Formada por mais de cem famílias que ocuparam edifícios abandonados há cerca de uma década, antes destinados ao *Minha Casa, Minha Vida*, a ação evidenciou a precarização habitacional e a omissão do poder público. Nesse cenário de especulação imobiliária, a ocupação reafirmou o caráter coletivo e insurgente da participação popular, ao transformar um espaço ocioso em território de resistência e reivindicação por moradia digna.

A experiência de movimento como a Comuna Amarildo - a ocupação é resultado da organização e da consciência dos trabalhadores precários de que eles possuem o direito, inclusive constitucional, a ter uma moradia adequada - revela que as ocupações urbanas têm se tornado espaços de resistência e de efetivação prática do direito à cidade. Nessas experiências, a coletividade, as assembleias e a autogestão se colocam como contraponto à tecnocracia e aos limites do planejamento estatal, propondo um urbanismo “de baixo para cima”, que insere a população como protagonista da transformação do espaço.

A apropriação desigual do território e a concentração das decisões urbanísticas em grupos hegemônicos refletem um processo de esvaziamento democrático, em que o discurso da sustentabilidade e da governança local serve, muitas vezes, para legitimar a mercantilização do espaço. Essa dinâmica se manifesta de forma evidente nas recentes interpretações e aplicações da Lei nº 14.285/21, especialmente quando observadas as decisões judiciais e institucionais que buscam equilibrar a proteção ambiental com o direito à moradia.

Assim, a teoria lefebvriana da produção do espaço e da justiça espacial fornece o alicerce necessário para compreender as tensões entre o plano normativo e a prática jurídica, sobretudo diante da forma como o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Ministério Público têm interpretado os conflitos entre moradia, proteção ambiental e autonomia municipal. É a partir dessa perspectiva que se

analisará, no subtópico seguinte, a aplicação jurisprudencial da Lei nº 14.285/21 e seus desdobramentos no contexto urbano de Florianópolis.

#### **4.2 A aplicação da Lei nº 14.285/21 sob a ótica jurisprudencial frente à justiça espacial no contexto de Florianópolis**

Com a promulgação da Lei nº 14.285/21, abriu-se um leque de possibilidades quanto ao uso do solo em áreas ambientalmente protegidas, ao conferir aos municípios a competência para regulamentar o tema. Contudo, ao administrar espaços urbanos, o poder público municipal frequentemente se depara com questões ambientais que extrapolam seus limites territoriais, e, muitas vezes, não exerce de forma efetiva o papel que lhe é atribuído pela Constituição, o que fragiliza a gestão ambiental e o cumprimento dos princípios constitucionais.

Ao permitir que os municípios regulamentem as áreas de preservação permanente (APPs) situadas às margens de cursos d'água em áreas urbanas, o cenário torna-se ainda mais complexo. Grande parte dos entes municipais não dispõe de corpo técnico qualificado para avaliar os impactos ambientais decorrentes dessa prerrogativa legal. Soma-se a isso a dependência de recursos financeiros de Estados e da União, frequentemente limitada por entraves burocráticos ou por interesses conflitantes (Bousfield Filho, 2024, p. 3-4).

Além disso, municípios limítrofes podem adotar parâmetros distintos para a mesma bacia hidrográfica, comprometendo a gestão integrada dos recursos hídricos e potencializando o risco de degradação ambiental. Como observa Bousfield Filho (2024, p. 3-4), é necessário considerar o interesse municipal na especulação imobiliária, que frequentemente orienta o uso da legislação de forma utilitarista.

Com o intuito de orientar a aplicação da Lei nº 14.285/21 em Santa Catarina, a Federação de Consórcios, Associações e Municípios de Santa Catarina (FECAM) publicou as Notas Técnicas nº 002/2022 e nº 004/2022, com diretrizes para a regulamentação das APPs urbanas. As notas determinam que os municípios delimitem previamente as áreas urbanas consolidadas com base em critérios objetivos, como inclusão no perímetro urbano, existência de sistema viário implantado, lotes edificados e infraestrutura básica instalada.

A Nota Técnica nº 002/2022 também determina que cada município elabore um Diagnóstico Socioambiental (DAS) detalhado, conduzido por equipe multidisciplinar, com levantamento e mapeamento das áreas ao longo dos cursos d'água. O diagnóstico deve incluir informações sobre relevo, vegetação remanescente, unidades de conservação, áreas de risco, propriedades lindeiras, infraestrutura urbana e serviços públicos disponíveis, servindo como base técnica para a definição dos limites das APPs em leis locais de uso e ocupação do solo.

Já a Nota Técnica nº 004/2022 especifica o conteúdo mínimo do diagnóstico, reforçando a importância de uma abordagem técnica e participativa. A FECAM ainda destaca a necessidade de envolvimento social e institucional no processo de regulamentação. Municípios que não possuam Conselho Municipal de Meio Ambiente devem criá-lo, garantindo a representação da sociedade nas decisões, ou, supletivamente, submeter o diagnóstico ao Conselho Estadual. Em síntese, as diretrizes da FECAM buscam assegurar coerência entre o planejamento urbano e a preservação ambiental, prevenindo decisões arbitrárias e reforçando a compatibilidade entre o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade ecológica.

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) também tem se posicionado sobre a aplicação da Lei nº 14.285/21, buscando uniformizar entendimentos e evitar retrocessos ambientais. Nesse contexto, em decisão unânime, o Conselho Superior do MPSC firmou precedente para a regularização de imóveis situados em áreas de preservação permanente urbanas, estabelecendo parâmetros para o arquivamento de inquéritos civis em casos de núcleos urbanos informais próximos a cursos d'água.

A tese reconhece que, embora as construções em APPs sejam em regra irregulares, é possível admitir a regularização em situações específicas, desde que observados os critérios da Lei nº 13.465/17 (Reurb) e da própria Lei nº 14.285/21, bem como a boa-fé, a consolidação da ocupação e a existência de infraestrutura básica. Ainda assim, o voto ressaltou que edificações a menos de 15 metros de cursos d'água não se beneficiam dessa flexibilização e que cada caso deve ser avaliado de forma técnica e contextualizada, especialmente quando o curso d'água se encontra canalizado ou alterado por ação antrópica (MPSC, 2024).

Paralelamente, em outro posicionamento institucional, o MPSC divulgou nota em que destaca o recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça, reafirmando que, mesmo após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.285/21, os limites de APPs nos cursos d'água urbanos devem ser definidos com base no Código Florestal. Segundo o STJ, a legislação municipal não pode afastar os parâmetros federais de proteção ambiental, salvo quando respeitado o §10 do art. 4º do Código Florestal e demonstrado embasamento técnico e participação dos conselhos ambientais (MPSC, 2024).

Todavia, a aplicação prática da Lei nº 14.285/21 tem gerado interpretações diversas, culminando em frequentes Ações Cíveis Públicas propostas pelo Ministério Público de Santa Catarina. Em muitos desses casos, questiona-se o uso da lei como instrumento para legitimar construções irregulares em áreas de preservação permanente.

Um exemplo paradigmático dessa tensão é o julgamento da Apelação nº 0900147-40.2015.8.24.0031, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, relatado pela Desembargadora Vera Lúcia Ferreira Copetti. A ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público contra uma construção erguida nas margens do Rio Itajaí-Açu, em área de preservação permanente, com base em lei municipal (Lei Complementar nº 143/2013, de Indaial) que reduzia a faixa não edificável para 15 metros, em desacordo com o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

O Tribunal reconheceu que a norma municipal era anterior à Lei nº 14.285/2021 e, portanto, não poderia afastar o regime federal de proteção. Com base no Tema 1010 do STJ, o acórdão reafirmou que, enquanto não houver lei municipal superveniente elaborada conforme o §10 do art. 4º do Código Florestal, com respaldo técnico e participação dos conselhos ambientais, prevalece a legislação federal. Além disso, o TJSC destacou que a Lei nº 14.285/2021 não retroage para convalidar ocupações irregulares anteriores à sua vigência.

O julgado reforçou, ainda, que a competência municipal é suplementar, e deve manter harmonia com os parâmetros mínimos de proteção ambiental fixados pela União, entendimento também ratificado pelo Supremo Tribunal Federal (ARE 1523742, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13/12/2024). Apesar disso, o caso evidencia a complexidade social e espacial da questão, pois tratava-se

de uma residência construída há mais de 30 anos, o que revela o conflito entre a legalidade ambiental e o direito à moradia consolidada, dimensão que remete à própria noção de justiça espacial no contexto urbano catarinense.

A análise de outro julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Apelação nº 0900101-21.2018.8.24.0007/SC, rel. Des. Sandro José Neis) reforça essa perspectiva. A decisão, embora juridicamente coerente com a proteção ambiental, revela uma ausência de ponderação entre os direitos fundamentais em jogo. O Tribunal reafirmou a supremacia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afastando expressamente a possibilidade de prevalência dos direitos à moradia e à propriedade sob o argumento de que a limitação imposta às áreas de preservação permanente constitui mera restrição administrativa.

Todavia, observa-se que o julgado ignora o déficit estrutural de políticas públicas habitacionais que originam as ocupações irregulares em APPs. Ao restringir-se à aplicação literal do Código Florestal e à reafirmação de precedentes como o Tema 1010 e a Súmula 613 do STJ, o TJSC desconsidera o dever estatal de assegurar moradia adequada e o princípio da função social da propriedade, ambos integrantes do núcleo essencial da dignidade da pessoa humana.

Em síntese, o caso evidencia de forma paradigmática as contradições da Lei nº 14.285/2021, tendo em vista que a tentativa de compatibilizar o direito à moradia com a preservação ambiental se choca com a lógica de valorização imobiliária e de ocupação desigual do território. A capital catarinense, marcada por intensos processos de gentrificação ambiental e de exclusão socioespacial, mostra que a descentralização normativa, quando não acompanhada de planejamento participativo e controle técnico, tende a reproduzir injustiças territoriais.

Por outro lado, em um caso emblemático, o MPSC conseguiu cassar decisão que permitia a continuidade de obras de empreendimento imobiliário à margem de dois cursos d'água no bairro Córrego Grande, onde havia sido reconhecida a condição de Área de Preservação Permanente. Nesse caso, a construtora havia obtido liminar para prosseguir com o empreendimento, invocando interesse público e licenciamento, mas o MPSC conseguiu demonstrar, via laudo

técnico, a natureza da área como APP e a inobservância dos parâmetros de proteção.

Em março de 2022, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) obteve êxito em reverter decisão judicial que havia autorizado a continuidade de uma obra localizada em área de preservação permanente (APP) no bairro Córrego Grande, em Florianópolis. A construção, situada nas proximidades de um curso d'água, encontrava-se em desacordo com a legislação ambiental vigente, motivo pelo qual o MPSC havia requerido a paralisação das atividades até que fosse comprovada a regularidade ambiental do empreendimento.

A construtora responsável havia obtido liminar suspendendo os efeitos da decisão que determinava o embargo da obra. Entretanto, ao analisar recurso interposto pelo Ministério Público, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina cassou a liminar, restabelecendo a medida de suspensão da construção. O acórdão enfatizou que, mesmo após a promulgação da Lei nº 14.285/2021, os municípios não possuem competência para afastar as normas gerais de proteção ambiental previstas no Código Florestal, especialmente no tocante à delimitação das faixas marginais de APP.

De acordo com o MPSC (2024), a referida lei não autoriza a ocupação irrestrita de áreas protegidas, tampouco legitima obras já embargadas ou em desacordo com os parâmetros federais. A decisão reafirmou o entendimento de que a autonomia municipal é de caráter suplementar, devendo observar os limites estabelecidos pela União e o princípio da prevenção ambiental. Além disso, destacou-se a necessidade de respaldo técnico e de participação dos conselhos ambientais para qualquer redefinição de APP urbana, conforme o §10 do art. 4º do Código Florestal.

Do ponto de vista jurídico, o precedente reafirma a prevalência do interesse público ambiental sobre interesses econômicos particulares, consolidando o entendimento de que a Lei nº 14.285/2021 não possui efeito retroativo e deve ser aplicada com observância estrita dos princípios da precaução, prevenção e sustentabilidade.

A decisão da Desembargadora revogou a medida que permitia a obra e afirmou que o licenciamento ambiental não se acomodaria à simples

regularização normativa municipal, reforçando que a espécie de ocupação realizada deveria observar os marcos federais de proteção. No entanto, mesmo com um papel atualmente mais efetivo por parte do MPSC, a ocorrência do fato já consumado implica diretamente na questão da especulação imobiliária e acesso à moradia.

O caso de 2024 é ilustrativo dos desafios enfrentados por Florianópolis, município marcado por intensa pressão imobiliária e recorrentes tentativas de burlar as prerrogativas de licenciamento ambiental e diretrizes impostas para possíveis construções em APP's. Em 2007, o cenário já era muito parecido quando deram início à inúmeros empreendimentos de alto padrão às margens dos cursos d'água em Áreas de Preservação Permanente.

O caso do Shopping Iguatemi Florianópolis, estudado por Juliana Carioni Di Bernardi (2021, p. 230-241), representa um marco dos conflitos ambientais e urbanísticos da capital catarinense. O empreendimento foi implantado na bacia hidrográfica do Itacorubi, área de manguezal e relevante função ecológica, sem a realização adequada dos estudos ambientais e urbanísticos exigidos, como o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

A aprovação da obra foi viabilizada pela edição da Lei Complementar nº 250/2006, que alterou o zoneamento local de forma irregular e sem respaldo técnico, configurando violação aos princípios da prevenção, da função socioambiental da cidade e do planejamento participativo. Em paralelo à edição desta normativa, podemos fazer uma comparação com a normativa federal que também insere inúmeras possibilidades em desacordo com a Constituição.

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública reconhecendo que a referida alteração legislativa ocorreu à margem da legalidade, em desacordo com os arts. 30, VIII, e 182 da Constituição Federal, com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o que evidencia a irresponsabilidade organizada ao passo que possibilitou a concessão de licenças e autorizações de forma irregular pelos Órgãos Públicos do Município (Di Bernadini, 2021, p. 230-241).

Ao relacionar este caso com o advento da Lei nº 14.285/21, observa-se a manutenção da lógica de flexibilização da tutela ambiental sob a

justificativa de desenvolvimento urbano. A referida lei transfere aos municípios a competência para definir faixas de APP em áreas urbanas consolidadas, o que, à semelhança do caso Iguatemi, pode intensificar a pressão imobiliária sobre territórios ecologicamente frágeis.

Ao contrário do que ocorre na realidade de pessoas de baixa renda, a decisão do Poder Judiciário, mesmo reconhecendo a ilegalidade da construção, não resultou na demolição do empreendimento, uma vez incompatível com o discurso de desenvolvimento econômico para a capital catarinense. Por outro lado, têm-se a realidade de pessoas vulneráveis, instaladas em APP e desassistidas por decisões judiciais e políticas públicas eficazes em relação à garantia do direito à moradia.

Percebe-se que, na prática, a aplicação da legislação federal em âmbito judiciário e institucional tem denunciado a falta de estrutura de um Plano Diretor comprometido com a função social e ambiental da propriedade. A cidade de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, distingue-se por sua morfologia singular, tendo em vista que parte é situada em ilha, parte no continente, cercada por ecossistemas vulneráveis como manguezais, dunas, restingas e matas de encosta.

Nesse território, a urbanização e o mercado imobiliário operam sob forte pressão, aproveitando a valorização de áreas costeiras e protegidas. Conforme registra Peres (2022), a Ilha da Magia mantém preservadas parte de sua Mata Atlântica, manguezais e restingas por força da mobilização popular, mas essa preservação é constantemente desafiada pela “fome inesgotável do capital imobiliário local” que atua em articulação com o poder público municipal.

Conforme já pontuado em outra oportunidade, em 2014 foi aprovada a Lei Complementar nº 482/2014, que instituiu o atual Plano Diretor municipal. Contudo, segundo o referido artigo, o processo de revisão que se desenrolou em 2021-2022 tem sido marcado por atropelos no método participativo. Esse ciclo evidencia os mecanismos de captura normativa do espaço urbano, por meio da aliança entre poder político-econômico e mercado imobiliário.

Os princípios do plano deveriam ser “a função social e ambiental da propriedade privada e a função social dos espaços de propriedade públicas

destinados ao uso comum” Para isso, o plano apresenta a “democratização do acesso à terra e à moradia, priorizando a habitação de interesse social e incentivando a regularização fundiária de assentamentos irregulares” como uma de suas diretrizes.

Sob o prisma da justiça espacial, conforme definido por Henri Lefebvre, esse cenário demonstra como o espaço urbano não é neutro, ele reflete desigualdades estruturais, e a disputa sobre as APPs urbanas em Florianópolis mostra que os interesses econômicos têm sido favorecidos em detrimento das populações mais vulneráveis por uma política de habitação esdrúxula. A aparente convergência entre urbanização, desenvolvimento imobiliário e “inclusão social” se revela, na prática, como mecanismo de reprodução de exclusão.

Em suma, o contexto urbano-ambiental de Florianópolis evidencia que a Lei nº 14.285/2021 foi instituída em um cenário já marcado por forte assimetria territorial e ambiental. A regulamentação municipal das APPs urbanas, portanto, não pode ser analisada isoladamente, ela interage com dinâmicas de poder local evidenciando a irresponsabilidade organizada, mercados imobiliários predatórios e uma fragilidade institucional municipal que, se não enfrentada, tende a reforçar as injustiças espaciais urbanas.

A autonomia municipal conferida pela Lei nº 14.285/21, quando desacompanhada de estrutura técnica e planejamento metropolitano, tende a reforçar as desigualdades territoriais. Em Florianópolis, a ausência de um corpo técnico permanente voltado à gestão das APPs e a carência de instrumentos integrados de fiscalização tornam a aplicação da lei mais vulnerável à captura por interesses imobiliários.

Esses processos revelam que a proteção ambiental, expressa nas faixas de APP, nas zonas de encosta, nas margens de cursos d’água, convive com forte pressão por ocupação urbana e especulação. Mais de quarenta por cento do território municipal se encontra em algum grau de proteção, o que torna a disputa pelo solo ainda mais acirrada. Assim, Florianópolis se transforma em um laboratório da tensão entre o direito à cidade, o direito à moradia e a função social da propriedade, frente à primazia dada ao valor de mercado do solo.

No entanto, conforme ensina Lino Peres (2014, p. 20), há dois conceitos fundamentais com os quais devemos trabalhar no campo do direito urbano: a função social da propriedade e a sustentabilidade. O direito urbano deve dialogar com o direito ambiental, reconhecendo que uma cidade não deve apenas buscar o desenvolvimento, mas sim um ecodesenvolvimento, um modelo que seja ambientalmente sustentável e socialmente justo. Nesse contexto, emergem as chamadas Agenda Verde e Agenda Marrom:

A agenda verde é agenda de demandas ambientalistas, é outro ponto do direito ao meio ambiente – é o ambiente, a natureza, como elemento fundamental da estruturação e do território. A agenda marrom é o direito à cidade – da habitação, dos homens, o homem na cidade. (Peres, 2014, p.20).

Foi com o movimento das Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas, realizado em três grandes edições no Brasil, que essas agendas se encontraram, consolidando a ideia de uma sociedade ambientalmente sustentável, mas que reconhece o ser humano como parte integrante da natureza. Assim, os princípios centrais da reforma urbana passam a ser a sustentabilidade, a função social da propriedade e da cidade e, por fim, a democracia como base para a gestão e o planejamento urbano (Peres, 2014, p. 20).

Sob a ótica da justiça espacial, o conflito entre moradia e meio ambiente em Florianópolis revela que a proteção ambiental é frequentemente seletiva, serve de obstáculo à permanência de populações vulneráveis, mas é flexibilizada diante de projetos de alto impacto econômico. Essa assimetria reforça o que Lefebvre denomina de produção desigual do espaço, em que o valor de uso do solo, o direito de habitar, cede lugar ao valor de troca, expressão máxima da lógica capitalista na organização do território.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu entender que a Lei Federal n. 14.285/21 representa um marco controverso na política ambiental e urbana brasileira, por flexibilizar parâmetros históricos de proteção das Áreas de Preservação Permanente (APP's) e transferir aos municípios uma competência que, na prática, vem sendo instrumentalizada por interesses

econômicos e imobiliários. No contexto de Florianópolis, essa alteração evidencia as desigualdades estruturais na produção e no uso do espaço urbano.

Ao longo da pesquisa, constatou-se que a legislação ambiental brasileira, construída sob o paradigma do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental da propriedade, tem sido progressivamente tensionada por iniciativas legislativas que visam atender à lógica do mercado. Nesse sentido, a Lei 14.285/21 configura-se como uma tentativa de legalização de empreendimentos em áreas ambientalmente protegidas, ao mesmo tempo, que existem ocupações populares que seguem sendo tratadas como ilegais, bem como alvo de remoções e estigmatização, o que reforça o caráter excludente do direito urbano contemporâneo.

Sob a ótica da teoria lefebvriana da produção do espaço e do direito à cidade, a aplicação da referida lei em Florianópolis expõe um processo contínuo de mercantilização do território. O espaço urbano, em vez de ser compreendido como uma construção coletiva voltada à realização da vida, tem sido apropriado por uma elite econômica que o transforma em mercadoria.

Essa dinâmica reproduz a produção desigual do espaço descrita por Lefebvre, em que o valor de troca sobrepõe-se ao valor de uso, e o direito de habitar cede lugar à especulação fundiária e à acumulação de capital. Assim, o direito à cidade, que deveria assegurar o acesso equitativo ao espaço urbano e à participação na sua gestão, converte-se em privilégio de poucos.

A realidade de Florianópolis confirma esse processo. A cidade, marcada por forte pressão imobiliária, tornou-se símbolo da subordinação do planejamento urbano aos interesses econômicos. A permissividade de construções em áreas sensíveis, a omissão do poder público no controle ambiental e o enfraquecimento dos planos diretores e dos instrumentos de política habitacional contribuem para a consolidação de uma cidade fragmentada e excludente.

Nesse cenário, o poder público, em vez de atuar como mediador do interesse coletivo, frequentemente se torna agente legitimador de práticas que perpetuam a desigualdade e a degradação ambiental. Tal fenômeno reflete o que Ulrich Beck denominou de “irresponsabilidade organizada”, em que os riscos e danos ambientais são produzidos e administrados de forma institucionalizada, sem um enfrentamento efetivo de suas causas.

Além disso, o estudo evidenciou que o discurso da descentralização, utilizado como argumento para justificar a edição da Lei nº 14.285/21, não se traduz em uma gestão democrática do território. A transferência de competência aos municípios não veio acompanhada de mecanismos que assegurem participação popular ou capacidade técnica para a tomada de decisões ambientalmente responsáveis.

Na prática, a autonomia municipal tem sido utilizada para flexibilizar regras em benefício de empreendimentos privados, fragilizando o controle ambiental e aprofundando os processos de segregação socioespacial. O resultado é a ampliação da vulnerabilidade de comunidades que já sofrem com a ausência de políticas públicas de habitação, saneamento e regularização fundiária.

Em contrapartida, movimentos sociais urbanos, como as ocupações populares em Florianópolis, demonstram que o direito à cidade não é apenas um ideal teórico, mas uma luta concreta e cotidiana. Esses movimentos ressignificam o espaço urbano ao transformá-lo em território de resistência, reivindicando o acesso à moradia digna e à gestão democrática da cidade. Assim, configuram-se como práticas insurgentes que materializam o princípio da justiça espacial, ao reconhecer o espaço como condição e produto da vida social. Essa perspectiva desafia a lógica tecnocrática do urbanismo institucional, propondo um modelo de cidade construído de baixo para cima, com base na solidariedade, na coletividade e na sustentabilidade.

Dessa forma, o presente estudo demonstrou que a tensão entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente não deve ser compreendida como uma oposição irreconciliável, mas como um desafio à concretização da justiça socioambiental. A solução desses conflitos exige uma abordagem integradora, que reconheça ambos como direitos fundamentais interdependentes. O meio ambiente equilibrado é condição para uma moradia digna, e o acesso à moradia é condição para a efetivação da dignidade humana. Portanto, qualquer tentativa de conciliação que implique retrocesso ambiental ou exclusão social viola a Constituição Federal e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Em síntese, as análises empreendidas confirmam que a Lei nº 14.285/21 representa um retrocesso jurídico e político, ao flexibilizar garantias

ambientais em nome de uma suposta autonomia municipal que, na realidade, reforça a lógica da cidade-empresa, ou cidade empreendedora e enfraquece o controle social sobre o uso do território.

A aplicação deste dispositivo, especialmente em contextos urbanos como o de Florianópolis, tem potencial para agravar desigualdades históricas, ampliar a segregação territorial e comprometer a sustentabilidade ambiental e o equilíbrio entre a Agenda Verde e a Agenda Marrom, conforme pontua Peres. O desafio que se impõe, portanto, é o de resgatar o sentido original do direito à cidade, compreendendo-o como direito coletivo, político e ecológico, o direito de todos de habitar, participar e transformar o espaço urbano.

Por fim, reafirma-se que o caminho para a efetivação da justiça espacial passa necessariamente pela construção de uma política urbana e ambiental que seja inclusiva, participativa e comprometida com a dignidade humana. Isso implica fortalecer instrumentos de gestão democrática, assegurar a função social da propriedade e da cidade, e reverter a lógica de privatização do espaço público. A cidade, enquanto obra coletiva, deve ser planejada não para o lucro, mas para a vida, uma vida que se sustente na solidariedade, na diversidade e no equilíbrio com o meio ambiente. Somente assim será possível construir uma Florianópolis verdadeiramente justa, sustentável e cidadã.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Site oficial da Auditoria Cidadã da Dívida**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BASTOS FILHO, Reinaldo Antônio; PINTO, Neide Maria de Almeida; FIÚZA, Ana Louise de Carvalho; REZENDE, Dimitri Fazito de Almeida. **A elaboração de um índice de segregação socioespacial como ferramenta de gestão e análise do**

**espaço urbano de Viçosa, MG.** Interações, Campo Grande, v. 20, n. 3, p. 707–723, jul./set. 2019.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Editora 34, 2011.

BESSI PEREIRA, Bruna. **Toda pessoa tem direito a um lar: os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

BOUSFIELD, Renata; FILHO, Jorge Luiz Rodrigues. **Lei nº 14.285/21: lei posterior ao Código Florestal e menos protetiva ao meio ambiente.** PerCursos, Florianópolis, v. 25, e0503, 2024.

BRAGANÇA PERES, Lino Fernando. **Em Florianópolis, movimentos lutam contra voracidade do capital imobiliário sobre o plano diretor.** BrCidades (Blog do CartaCapital), 3 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/florianopolis-plano-diretor/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7146.** Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera o art. 6º da Constituição Federal, incluindo o direito à moradia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 2000.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.510, de 2019.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. Autor: Deputado Rogério Peninha Mendonça. Brasília, DF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO no RECURSO ESPECIAL n.º 1.770.760 - SC**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em 23 nov. 2022. DJe 28 jun. 2023. Disponível em: <https://stj.jus.br>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO no RECURSO ESPECIAL n.º 1.770.808 - SC**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em 23 nov. 2022. DJe 28 jun. 2023. Disponível em: <https://stj.jus.br>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO no RECURSO ESPECIAL n.º 1.770.967 - SC**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em 23 nov. 2022. DJe 28 jun. 2023. Disponível em: <https://stj.jus.br>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Diário Oficial do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes da política urbana**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. **Altera a Lei nº 12.651/2012, para dispor sobre áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1010/STF. Recurso Extraordinário nº 607.940**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 0900101-21.2018.8.24.0007/SC**. Rel. Des. Sandro José Neis. 3ª Câmara de Direito Público. Florianópolis, SC, 8 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 0900147-40.2015.8.24.0031/SC**. Rel. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti. 4ª Câmara de Direito Público. Florianópolis, SC, 2 out. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **O direito constitucional ambiental: uma leitura ecológica do sistema constitucional brasileiro**. In: BENJAMIN, Antonio Herman V.; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAVANUS, Aline Vicente. **Processo de luta por terra e direito à cidade: a atuação dos movimentos sociais em Florianópolis-SC**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2020.

CECA/FNMA. **Uma cidade numa ilha: relatório sobre os problemas socioambientais da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 1996.

COLETIVO PLANO DIRETOR POPULAR. **Manifesto por um Plano Diretor Popular para a Florianópolis que queremos**. Florianópolis, 8 fev. 2023. Disponível em: <https://planodiretor.libertar.org/s/planodiretorpopular/page/manifesto>. Acesso em: 10 nov. 2025.

DI BERNARDI, Juliana Carioni. **Legislação ambiental e urbanística brasileira nos conflitos ambientais urbanos relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis**. 2021. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

DISCENSO: **Revista de Graduação do PET-Direito-UFSC. Ano VI, n. 1, Florianópolis**: Fundação Boiteux, 2014.

DURIGON MARQUES, Sabrina; CORREIA, Ludmila de Araujo (coord.). **Direito à moradia adequada**. Brasília: UniCEUB, 2020.

FECAM – Federação Catarinense de Municípios. **Nota Técnica nº 002/2022: Diretrizes gerais para os municípios para aplicação da Lei Federal nº 14.285/2021**. Florianópolis, 27 jan. 2022.

FLORIANÓPOLIS (SC). Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014. **Institui o Plano Diretor de Florianópolis**. Florianópolis, SC, 2014.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73–89, jul./dez. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LISBOA, José Herbert Luna. **O desenvolvimento do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado e a (in)existência de primazia entre direitos fundamentais**. *Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades*, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 1-26, 2024.

LOUREIRO, Carlos Henrique A. **Moradia e meio ambiente: desmanchando consensos em torno do conflito entre o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente sustentável**. São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, [s.d.].

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MASSI, Clarissa Gaspar. **Chave por chave no direito à moradia em área de preservação permanente urbana em Londrina/PR**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Áreas de preservação permanente urbanas**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente.html>. Acesso em: 11 nov. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Conheça o Sisnama: Sistema Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em:

[https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/conheca\\_o\\_sisnama](https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/conheca_o_sisnama).

Acesso em: 11 nov. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Ao avaliar recurso do MPSC, após modificações da Lei 14.285/2021, STJ reafirma tese de que o Código Florestal deve ser observado para definição de limites de APPs nos cursos de água urbanos.** Florianópolis, 7 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Cassada decisão que permitia continuidade de obra em APP de Florianópolis.** Florianópolis, 8 mar. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Com decisão unânime, Conselho Superior do MPSC estabelece precedente para regularização de imóvel em APP urbana.** Florianópolis, 8 ago. 2024.

MULLER, Gláucia Regina Ramos. **A influência do urbanismo sanitaria na transformação do espaço urbano em Florianópolis.** Florianópolis, 2002.

PERES, Lino Fernando Bragança; ABREU, Miriam Santini de; CALHEIROS, Fernando Vonsowaki. **Cidade à venda: inflexão ultraliberal na produção do espaço em Florianópolis.** Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 1143–1169, set./dez. 2023.

PIMENTA, Margareth Afeche; PIMENTA, Luis Fugazzola. **A institucionalização da precariedade: Estado e habitação popular no aglomerado urbano de Florianópolis.** Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. IX, n. 194 (49), 15 out. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Histórico do Plano Diretor. Florianópolis:** Rede de Planejamento, 8 jul. 2024. Disponível em: <https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/pt-BR/planos/historico-plano-diretor>. Acesso em: 11 nov. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS; SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis – PMHIS.** Florianópolis: SMHSA, 2012.

PURVIN, Guilherme. **Lei 14.285/21: crônica de uma tragédia urbana anunciada.** (o)eco, 3 jan. 2022. Disponível em:

<https://oeco.org.br/colunas/lei-14-285-21-cronica-de-uma-tragedia-urbana-anunciada/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Direito à moradia**. Le Monde Diplomatique Brasil, ano 6, ed. 51, 7 jun. 2009.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, José. **Um pouco de direito constitucional comparado: três projetos de constituição**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SIQUEIRA. **A questão ambiental urbana e o direito à cidade**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 13, n. 1, p. 40–54, 2016.

SOUZA. **Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

THIBES, Mariana Medeiros. **Conflitos socioambientais e áreas de preservação permanente em meio urbano: o caso da Vila do Arvoredo, município de Florianópolis, SC**. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

TIL, Josiani Agostinetto. **As ações de melhorias habitacionais em Florianópolis: materialização do direito à moradia?** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.