

**GABRIEL BERTIMES DI BERNARDI LOPES**

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E OS IMPACTOS  
SOCIOAMBIENTAIS DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL  
COSTÃO GOLF**

Trabalho de dissertação  
apresentado como requisito para  
obtenção do grau de Mestre em  
Urbanismo, História e Arquitetura  
da Cidade.

Área de concentração: Urbanismo,  
História e Arquitetura da Cidade.

Linha de pesquisa: Planejamento  
Urbano, Gestão e Meio Ambiente.

**Orientador: Dr. Lino Fernando  
Bragança**

**FLORIANÓPOLIS**

**2011**



**GABRIEL BERTIMES DI BERNARDI LOPES**

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E OS IMPACTOS  
SOCIOAMBIENTAIS DO CONDIMÍNIO RESIDENCIAL  
COSTÃO GOLF**

Trabalho aprovado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Urbanismo História e Arquitetura da Cidade da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Orientador: Dr. Lino Fernando Bragança**

Florianópolis, 26 de abril de 2011.

---

Dra. Maria Inês Sugai  
Coordenadora Pós-Graduação

**Banca Examinadora:**

---

Dr. Lino Fernando Bragança Peres  
Orientador - UFSC

---

Dr. Nelson Popini Vaz  
UFSC

---

Dra. Maria Lúcia de Paula Herrmann  
UFSC

---

Dr. Fábio Napoleão  
Membro externo – UDESC



## **RESUMO**

Este trabalho analisa a dinâmica geográfica e econômica instaurada no processo de apropriação de capital e domínio do espaço, efetivada por parte do Condomínio Residencial Costão Golf. São identificados os Princípios do Direito Ambiental, a Legislação Ambiental Brasileira, e as fases de urbanização em Florianópolis. Ao final é utilizado como objeto de estudo o caso do Condomínio Residencial Costão Golf. São analisadas suas relações com o Poder Público, que afrontam os Princípios do Direito Ambiental e a Legislação Ambiental Brasileira, podendo provocar perversos impactos socioambientais a cidade de Florianópolis, sobretudo nas comunidades do norte da Ilha, que participam ativamente na resistência contra a atividade do empreendimento, salientando o risco de contaminação do Aquífero Ingleses com o manejo do gramado de um campo de golfe.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Desenvolvimento Sustentável; Participação Comunitária; Impactos Socioambientais; Aquífero Ingleses.



## **ABSTRACT**

This study examines the geographic and economic dynamics established in the process of ownership of capital and space, effected by the Residential Condominium Costão Golf. It identifies the Principles of Environmental Law, the Brazilian Environmental Legislation, and the phases of urbanization in Florianópolis. At the end is used as an object of study the case of Residential Condominium Costão Golf. It analyzes their relationship with the Government, that violate the Principles of Environmental Law and the Brazilian Environmental Legislation and could lead to perverse environmental impacts Florianópolis, particularly in communities north of the island, who actively participate in the resistance against the activity of development, stressing the risk of contamination of the Ingleses aquifer with the handling of the lawn of a golf course.

## **KEYWORDS**

Sustainable Development; Community Participation; Social and the Environmental Impacts; Ingleses Aquifer.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Localização das propriedades do grupo CostãoVille Empreendimentos.....	64
<b>Figura 2.</b> Hidrografia.....	69
<b>Figura 3.</b> Localização dos poços da CASAN. ....	70
<b>Figura 4.</b> Mapa dos poços ETA 1 e 2. Mapa: Taiana Vieira Grando ...	72
<b>Figura 5.</b> ETA 1. ....	73
<b>Figura 6.</b> ETA 2. ....	74
<b>Figura 7.</b> Campo de golfe e habitação unifamiliar do Condomínio Residencial Costão Golf.....	75
<b>Figura 8.</b> Mapa do anteprojeto do plano diretor elaborado pela empresa CEPA. ....	77
<b>Figura 9.</b> Tabela anexo ao mapa do anteprojeto do plano diretor elaborado pela empresa CEPA. ....	78
<b>Figura 10.</b> Outdoor em frente ao Condomínio Residencial Costão Golf. ....	80
<b>Figura 11.</b> Campos comuns da Ilha de Santa Catarina.....	83
<b>Figura 12.</b> Aerofoto de 1938. Parcelamento rural. ....	84



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. FORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL COMO TEORIA E COMO MÉTODO</b> .....	16
<b>2. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL</b> .....	20
2.1 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	21
2.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	22
2.3 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO.....	24
2.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR.....	25
2.5 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO.....	26
2.6 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	28
<b>3. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA</b> .....	31
3.1 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	31
3.2 LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	34
3.3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL.....	35
3.4 PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO ...	36
3.5 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.....	38
<b>4. A URBANIZAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS E O PROCESSO DE BALNEARIZAÇÃO</b> .....	40
4.1 CONDIÇÃO DE PRAÇA EXPORTADORA.....	40
4.2 CONDIÇÃO DE PRAÇA IMPORTADORA.....	41
4.3 A INSERÇÃO NO CAPITAL INDUSTRIAL BRASILEIRO...	43

<b>5. A SEGREGAÇÃO URBANA, O PAPEL DO ESTADO E O CASO FLORIANOPOLITANO .....</b>	<b>51</b>
5.1 O PAPEL DO ESTADO NA SEGREGAÇÃO URBANA .....	51
5.2 A SEGREGAÇÃO URBANA EM FLORIANÓPOLIS .....	57
<b>6. O CASO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL COSTÃO GOLF....</b>	<b>63</b>
6.1 A AFRONTA À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL .....	79
6.2 AS RELAÇÕES DO EMPREENDIMENTO COM O PODER PÚBLICO E AS COMUNIDADES LOCAIS.....	81
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>93</b>
ANEXO A .....	93
ANEXO B .....	94
ANEXO C .....	95
ANEXO D .....	96
ANEXO E .....	97

## INTRODUÇÃO

Enquanto a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO - já declarou ser necessário colocar à disposição de cada ser humano 40 litros de água potável por dia, no lugar onde vive a pessoa, no planeta Terra 1,1 bilhão de seres humanos vivem sem água potável, e 2,4 não têm acesso a instalações sanitárias. Trinta a quarenta por cento da população de cidades como México, Karachi, Manila, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Casablanca, Dehli, Jacarta, Hanói, Xangai ou Seul não têm acesso direto à água potável. Caubet (2006, p.19).

Esta pesquisa analisa a falta de efetividade da legislação ambiental frente aos interesses econômicos, utilizando com objeto de estudo o caso do Condomínio Residencial Costão Golf. Em muitos momentos a legislação ambiental não é colocada em prática ou então a influência do poder econômico sobre o poder público acaba alterando a legislação em benefício do privilégio de determinados grupos econômicos, inviabilizando o desenvolvimento sustentável.

O estudo de Geografia do Capital aqui proposto requer um referencial teórico-metodológico que possibilite a compreensão das *múltiplas determinações (Marx)* - políticas, econômicas, culturais, naturais. Desta forma, utilizar-se-á como instrumento de análise a categoria axial ao marxismo de Formação Sócio-Espacial (Santos, 1977).

Este tipo de análise requer o conhecimento da teoria regional para o entendimento das relações entre as múltiplas escalas, já que as determinações econômicas, políticas, sociais e ambientais em escala global, influenciam as escalas regionais e locais. Portanto o trabalho parte de uma análise em macro escala, seguido de análises em escalas nacional e local, finalizando com o estudo do caso do Condomínio Residencial Costão Golf.

Assim, buscou-se ter uma visão de como uma pequena parcela da sociedade se apropria dos recursos naturais e dos investimentos públicos, modificando de maneira perversa a organização do espaço.

A pesquisa se estrutura via investigações de campo, revisão bibliográfica, análise de relatórios, conversas informais com representantes de associações comunitárias, ONGs, corretores de imóveis, professores universitários e técnicos da FATMA e do IPUF. Atividades que terão na categoria de Formação Sócio-Espacial o mecanismo de mediação entre teoria e prática.

Desta forma o trabalho se divide em seis capítulos.

No primeiro capítulo é salientado a Formação Sócio-Espacial como teoria e como método, consagrada por Milton Santos em seu artigo intitulado de Sociedade e Espaço: Formação Social como teoria e como método.

O segundo capítulo versa sobre os princípios do Direito Ambiental, suas origens nas Conferências Internacionais sobre Meio Ambiente promovidas pela Organização das Nações Unidas, e como estes princípios vão orientar a Legislação Ambiental aplicável ao caso Costão Golf. Um destaque maior é dado ao princípio da participação e ao princípio do desenvolvimento sustentável, onde é abarcada sua conotação jurídica através de autores como Paulo Afonso de Leme Machado e José Rubens Morato Leite. Este princípio também é analisado sob a óptica econômica de Gilberto Montbeller-Filho. Com um olhar sociológico Alexandre Agripa descreve a evolução do conceito.

O terceiro capítulo versa sobre a evolução da legislação ambiental no Brasil, com ênfase para a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 e seus instrumentos. Também é destacada a proteção constitucional (C.F. 1988). Para tanto a pesquisa adota autores do Direito Ambiental como Luis Paulo Sirvinskas, Elida Séguin, entre outros.

O quarto capítulo descreva as fases de urbanização de Florianópolis contemplando a pesquisa do Professor José Messias Bastos, com destaque para a inserção do capital industrial brasileiro no processo de urbanização, onde são discutidas as teorias da dualidade brasileira e das substituições de importação, teorias estas abarcadas por Ignácio Rangel.

No quinto capítulo é verificado o conceito de segregação urbana do arquiteto urbanista Flávio Villaça, aplicado a realidade de Florianópolis e região metropolitana, além de versar sobre o papel do Estado na segregação urbana e sua condicionante ideológica, embora fique evidenciada a importância e influência do papel do Estado em

todas as outras escalas analisadas nesta pesquisa, como na formulação das políticas públicas sobre meio ambiente em escala global e nacional.

No sexto e último capítulo é feito uma análise do estudo de caso do Condomínio Residencial Costão Golf, utilizando recursos como o EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente) contratados pelo empreendimento, além da Ação Civil Pública impetrada junto ao Ministério Público através de participação popular, destacando as afrontas a aos princípios do direito ambiental e a legislação ambiental brasileira que colocam em risco um dos principais recursos hídricos de Florianópolis, o Aquífero Ingleses, que abastece cento e trinta mil pessoas no norte da Ilha de Santa Catarina. Também são discutidas as relações do empreendimento com o Poder Público e as comunidades locais no último capítulo, onde a própria biografia do empreendedor contribui para o debate.

## 1. FORMAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL COMO TEORIA E COMO MÉTODO

Esta categoria foi elaborada por Marx e Engels (*O Capital*, *Ideologia Alemã*, entre outras obras) e desenvolvida por Lênin (*Desenvolvimento do capitalismo na Rússia*). Coube a Milton Santos no artigo intitulado “*Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método* (1977)” realçar a relevância de seu uso na Geografia, pois segundo o autor “*a história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a - espacial. O espaço, ele mesmo é social*”. Logo, demonstra a impossibilidade de dissociar a dimensão espacial desta categoria, configurando-se em perspectiva teórica essencial nos estudos geográficos.

No artigo *Sociedade e Espaço*, a formação social como teoria e como método, Santos (1977, p.92), destaca a importância do espaço na totalidade social:

O espaço é uma matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem uma tamanha imposição sobre o homem, nenhum está tão presente no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem esses pontos, são igualmente elementos passivos que condicionam a atividade dos homens e comandam a prática social. A práxis, ingrediente fundamental da transformação da natureza humana, é um dado sócio-econômico, mas é também tributária dos imperativos espaciais.

O espaço representa a totalidade social, porque as transformações são determinantes sociais, econômicas e políticas.

Sobre a categoria elaborada por Marx, denominada Formação Social-Econômica, Santos (2008, p.244) salienta:

Chegamos mesmo a pensar, e já o escrevemos (Santos, 1977), que os continuadores de Marx foram vítimas de um equívoco grave quando desenvolveram essa importante categoria da

análise social sem tomar o espaço em consideração. Afirmamos que se trata muito mais de uma categoria de *Formação Social-Econômica e Espacial*, pois não há e jamais houve Formação Social independentemente do espaço. A sociedade não se pode tornar objetiva sem as formas geográficas. Por outro lado, os objetos que constituem a paisagem orientam, depois, a evolução da própria sociedade, fato que não tem sido suficientemente nem sistematicamente indicado.

Nesta categoria de análise utiliza-se dois conceitos chaves: verticalidades e horizontalidades. Lembrando que estes conceitos foram inicialmente abordados por Lênin. Santos (2008, p.245), que lembra:

Uma formação social não pode não pode ser estudada sem que sejam considerados aqueles dois conjuntos de relações definidos há tempos, por Lênin: as relações horizontais e as relações verticais. As relações horizontais nos dão a estrutura interna da sociedade, as relações verticais nos indicam as relações de uma sociedade com outras sociedades. Em última análise, esses dois conjuntos de relações são interdependentes e, cada vez que tomamos esse dado em consideração, somos obrigados a admitir que a evolução de um país interessa não apenas a ele próprio mas igualmente aos outros. O grau de interdependência é dado pelo nível e pela natureza das relações que entretêm.

Estes conceitos representam respectivamente as múltiplas determinações (Marx) em escala global e em escalas locais, envolvendo as noções de *desenvolvimento desigual* e da *sobrevivência de estruturas capitalistas das formações anteriores*.

Pensando nas verticalidades como as relações de produção em escala global, Santos (2008, p.287) comenta:

A tendência atual é no sentido de uma união vertical dos lugares. Créditos internacionais são postos à disposição dos países e das regiões mais

pobres, para permitir que as redes se estabeleçam ao serviço do grande capital. Nessa união vertical, os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem aos subespaços em que se estalam e a ordem que criam é em seu próprio benefício.

Esta união vertical dos lugares está sempre sendo testada e não sobreviveria se existissem normas rígidas que as regulamentam.

Na mesma linha de raciocínio, só que agora pensando nas relações de produção em escala local (horizontalidades), Santos (2008, p.288) descreve:

Com a especialização funcional dos subespaços, há tendência à geração de um cotidiano homólogo graças à interdependência que se estabelece horizontalmente. A partir de uma atividade comum, a informação necessária ao trabalho difunde-se mais fácil e rapidamente, levando ao aumento local da produtividade. Isso tanto é válido no campo, quando se formam áreas presididas por um ou por vários produtos agrícolas combinados, como, também, é visível em cidades que se especializam numa dada produção industrial ou de serviços.

Esta especialização horizontal fortalece a eficácia política, provocando um aumento também na eficácia das técnicas de mercado.

Levando em consideração a teoria de verticalidades e horizontalidades, a pesquisa se estruturou metodologicamente analisando múltiplas escalas, partindo da escala global, seguindo para a escala nacional, e finalizando as análises em escala local, ou seja, partindo de uma análise em macro escala, a pesquisa analisa escalas menores até a micro escala, sempre influenciadas pelas escalas maiores.

Cabe referendar a realização de estudos desenvolvidos sob a égide teórica de formação econômica e social (Marx, Engels e Lênin) desde fins da década de 1950 pelo Professor Armen Mamigonian, a exemplo do capítulo do Atlas Geográfico de Santa Catarina, datado de 1958, intitulado “O habitat”.

Conforme descreve Napoleão (2005), “a categoria de Formação Sócio-Espacial é expressão dos conceitos básicos interdependentes de modo de produção, formação social e espaço. Assim, a partir da esfera da produção (“trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas, o espaço com o qual o grupo se confronta”), a categoria de F.S.E. busca interpretar a realidade relacionando as múltiplas escalas de análise (local, regional, nacional e internacional). Logo, estabelece uma relação dialética entre elementos humanos e naturais, reintroduzindo nos estudos geográficos a perspectiva de totalidade”.

## 2. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Os princípios do Direito Ambiental, quando não estão presentes nas legislações das diferentes nações, são encontrados nas declarações internacionais assinadas em conferências sobre meio ambiente promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Sobre os Princípios Gerais do Direito Ambiental, Machado (2006, p.53) afirma:

“Princípio” é, aqui, utilizado como alicerce ou fundamento do Direito. Como ensina Gomes Canotilho, “os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à ‘lógica do tudo ou nada’), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”. São padrões “juridicamente vinculantes radicados na exigência de ‘justiça’ (Dworkin) ou na “idéia de direito” (Larenz).

Em 1972, na Suécia, aconteceu a Conferência de Estocolmo, a primeira conferência internacional promovida pela ONU, na qual surgem os princípios do Direito Ambiental. No Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável é abordado em 1987, com o objetivo de orientar a ECO-92. A segunda conferência internacional sobre meio ambiente ocorreu no Rio de Janeiro, a ECO-92, quando são consolidados os princípios do Direito Ambiental, princípios estes que também orientam uma nova forma de gerir o meio ambiente.

Os princípios possuem enorme importância para o ordenamento jurídico, atuando como norma jurídica na ausência de uma legislação ambiental específica. Isto é verificado por Antunes (2006), afirma que o Direito é uma ciência complexa estruturada sobre uma grande diversidade de bases. Diferentemente do que pensa o leigo, o Direito não se confunde com as normas positivadas na legislação, pois estas formam apenas uma parte da ordem jurídica.

Fiorillo (2006) destaca que os Princípios do Direito Ambiental representam as bases dos sistemas político-jurídicos dos Estados atualmente, na busca global de melhor qualidade de vida para a população e tentativa de conservação dos recursos naturais para as futuras gerações, sempre se adequando à realidade cultural e social de cada nação.

Os princípios do Direito Ambiental orientam uma política global de preservação ao meio ambiente. Eles aparecem primeiro na legislação ambiental alemã já na década de 1970, após a Conferência de Estocolmo, sendo adotados pelas legislações ambientais de muitos países desde então.

No Brasil, Antunes (2006) destaca que uma das principais características no âmbito do Direito foi o início de uma legislação de proteção ambiental moderna, baseada em uma principiologia própria do Direito Ambiental.

## 2.1 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O princípio da precaução apareceu pela primeira vez na legislação alemã, na década de setenta do século passado, tendo aproximadamente trinta anos de aplicação. Um tempo curto, porém tempo suficiente para que fosse adotado pelo Direito Ambiental, sendo introduzido nas legislações ambientais da maioria dos países. No Brasil o princípio da precaução surge em 1988, sendo descrito no artigo 225 da Constituição Federal, e em 1992 ratificado na Declaração do Rio de Janeiro.

O princípio da precaução vai atuar inibindo uma ação impactante antes que ela aconteça. Por isso, a precaução é importantíssima no caso de risco de danos ambientais sérios, sobretudo sendo estes irreversíveis. Esta importância é destacada por Leite (2003), porque o princípio da precaução é utilizado quando o risco é alto. Este deve ser acionado nos casos que a atividade pode resultar em degradação irreversível, ou nos casos onde os benefícios derivados das atividades particulares são desproporcionais ao impacto negativo ao meio ambiente. Se houver dúvida a respeito de quais danos ambientais serão gerados por uma ação antrópica, isto não qualifica a legalidade desta ação. Justamente ao contrário, a dúvida frente aos danos ambientais coloca esta ação

antrópica como uma afronta ao Direito Ambiental, sendo necessário a proibição desta ação.

Machado (2006, p.62) comenta sobre as relações entre risco ambiental, perigo ambiental e o princípio da precaução:

Gerd Winter diferencia perigo ambiental de risco ambiental. Diz que, “se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o ‘princípio da precaução’, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano”.

A precaução inibe ações que provoquem impactos ambientais que o meio científico não tem certeza sobre os possíveis danos ao meio ambiente. Portanto, se houver dúvida sobre o risco de possíveis danos ambientais, isto não legaliza o ato.

## 2.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Diferente da precaução, que pode atuar em casos de possíveis danos ambientais, a prevenção atua com medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais já identificados, ou impactos ambientais que serão produzidos. A medida mitigadora é tomada dentro do empreendimento e a medida compensatória é efetuada no entorno.

As penalidades impostas ao poluidor são destacadas no princípio da prevenção. Fiorillo (2006, p.40) comenta:

Uma legislação severa que imponha multas e sanções mais pesadas funciona também como instrumento de efetivação da prevenção. Para tanto, é imprescindível que se leve em conta o poder econômico do poluidor, de modo a não desvirtuar o princípio através de um simples cálculo aritmético. Isso significa dizer que as penalidades deverão estar atentas aos benefícios

experimentados com a atividade degradante, bem como com o lucro obtido à custa da agressão, de modo que essa atividade, uma vez penalizada, não compense economicamente.

Da mesma forma que o princípio da precaução, o princípio da prevenção tem o objetivo de inibir uma ação que degrade o meio ambiente antes dela ocorrer. O princípio da prevenção, assim como o outro citado, também está incluído no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, e na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, além de também ter sido inspirado no Direito Ambiental alemão dos anos setenta do século passado.

Também conhecido como princípio da ação preventiva, o princípio da prevenção obriga o promotor de uma ação, que comprovadamente cause danos ao meio ambiente, a criar maneiras de evitar a ocorrência deste dano ambiental antes que ele ocorra. Para tanto, é necessário o conhecimento dos impactos produzidos.

Sobre o princípio da prevenção, Antunes (2006) destaca que é um princípio muito próximo do princípio da precaução, embora não se confunda com aquele. O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.

As Licenças Ambientais, concedidas pelos órgãos competentes do Poder Público, são mecanismos usados como prevenção de danos ao meio ambiente. Levantamento das espécies de fauna, flora, dos ecossistemas, planejamento econômico que respeite a integração entre meio natural, o meio rural e meio urbano, Estudo de Impacto Ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança, medidas mitigadoras, e medidas compensatórias, também auxiliam na prevenção de impactos ambientais. A participação da comunidade é outro fator fundamental na efetividade, e melhoramento da aplicação das ações preventivas.

## 2.3 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO

Este princípio busca trazer a responsabilidade que se deve ter perante os recursos naturais, utilizando-os de forma consciente.

Leite (2003) ressalta que não há Estado Democrático de Direito se não é tida a possibilidade de aplicar toda forma de punição àquele que ameace ou venha a lesar o meio ambiente, assim, com a falta de efetividade na responsabilização frente aos danos ambientais, cabe ao Estado e a sociedade articular um sistema que traga segurança à coletividade. Dessa forma, a sociedade atual exige que o poluidor pague pelos seus atos.

Antunes (2000) faz a análise de que quando ocorre uma violação do Direito, isto implica a sanção do responsável pela quebra da ordem jurídica. A idéia deste princípio impede que a sociedade arque com os custos da reparação de um ato que lese o meio ambiente que seja causado por poluidor perfeitamente identificado. A responsabilização por danos ao meio ambiente deve ser implementada, levando-se em conta os fatores de singularidade dos bens ambientais atingidos, da impossibilidade da ética de se quantificar o preço da vida.

Sobre a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, Fiorillo (2006, p.46) destaca a sanção penal, a sanção administrativa e a sanção civil, levando em conta os critérios identificadores da natureza dos ilícitos:

Num primeiro ponto de análise, temos que os ilícitos civil, administrativo e penal encontram-se absorptos num mesmo conceito: a antijuridicidade. Inexiste uma distinção embrionária; todos os tipos estão relacionados como uma reação do ordenamento jurídico contra a antijuridicidade praticada. Todavia há diferenças entre essas três *penalidades*. Dentre os critérios identificadores da natureza dos ilícitos, podemos identificar: a) o reconhecimento do objeto tutelado por cada um; e b) o reconhecimento do órgão que imporá a respectiva sanção.

No Brasil, a Lei de Crimes Ambientais/1997 responsabiliza de forma criminal os autores de impactos ambientais significativos, estando sujeitos a penas de 6 meses a 2 anos. Esta pena não os exime do ônus da

reparação ambiental.

Este princípio atua fazendo com que o poluidor seja responsabilizado pelas suas ações ou mesmo omissões, que, de certa forma, venham causar prejuízo ao meio ambiente.

## 2.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

O princípio do poluidor pagador não mostra como indicativo “pagar para poder poluir”. Não se deve através dele trazer formas de amenizar a reparação do dano, como se o poluidor afirmasse que polui, mas paga. Fiorillo (2006) destaca duas órbitas de alcance deste princípio. Uma delas é a tentativa de evitar os danos ambientais, com um caráter preventivo e a outra órbita de alcance é de repressivo que consiste no caso do dano ter ocorrido, visa-se a reparação de tal. Com isto, num primeiro momento, imposto ao poluidor o dever de se responsabilizar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a atividade desenvolvida por ele possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar meios necessários à prevenção dos danos. Num segundo momento, deixa claro este princípio, que, quando ocorrer algum dano ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida por ele, deverá ser responsável pela sua reparação.

Fazendo uma análise sobre o tema poluidor-pagador, Machado (2006, p.61) destaca:

“O *poluidor-que-deve-pagar* é aquele que tem o poder de controle (inclusive poder tecnológico e econômico) sobre as condições que levam à ocorrência a poluição, podendo, portanto, prevenilas ou tomar precauções para evitar que ocorram” – salienta Maria Alexandra de Souza Aragão. No caso de consumo de um produto, havendo poluidor direto e poluidor indireto, afirma a jurista portuguesa que, tendo sido a produção poluente, “o *poluidor-que-deve-pagar* é quem efetivamente cria e controla as condições em que a poluição se produz, que neste caso é o produtor”.

É verificado por Milaré (2004) que, ao elaborar os custos de produção, os agentes econômicos devem levar em conta o custo

resultante dos danos ambientais. Com isso, faz com que ele tenha a devida responsabilidade pelo dano ecológico. Este princípio não objetiva tolerar a poluição mediante um preço, tão pouco compensar os danos causados, e sim inibir as ações impactantes ao meio ambiente. O princípio do poluidor pagador não exime o promotor do impacto ambiental da responsabilização jurídica, estando o mesmo sujeito à Lei de Crimes Ambientais, mas o obriga a arcar com o ônus da reparação do impacto.

Segundo Antunes (2000), a grande diferença entre o princípio do poluidor pagador e da responsabilidade tradicional é que o princípio do poluidor pagador afasta o ônus do custo econômico das costas da coletividade e direciona diretamente ao utilizador dos recursos ambientais.

## 2.5 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

O princípio da participação busca a preservação do meio ambiente através da cooperação entre os diversos segmentos da sociedade. A falta de efetividade nas ações promovidas pelo Poder Público leva a sociedade civil a ocupar um espaço maior na tomada das decisões referentes a políticas públicas de meio ambiente.

A defesa do meio ambiente por meio da participação está consagrada na Carta Magna de 1988, como salienta Fiorillo (2006, p.41):

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, consagrou na defesa do meio ambiente a atuação presente do *Estado* e da *sociedade civil* na proteção e preservação do meio ambiente, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Disso retira-se uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação.

A Ação Civil Pública é um poderoso mecanismo de participação da sociedade civil. A intervenção por parte das ONGs não tem o

objetivo de diminuir o poder de ação do Poder Público, e sim, fortalecer a qualidade dos resultados obtidos. Machado (2006) destaca que as ONGs não têm por fim o enfraquecimento da democracia representativa, e sim intervir de forma complementar, contribuindo para instaurar e manter a preservação e conservação ambiental.

As ações sociais, manifestadas através de movimentos de resistência, são fundamentais na desconstrução da hegemonia do capital que tende a prevalecer sobre os interesses socioambientais. Para Harvey (2004), as pessoas são dotadas de certas capacidades e habilidades passíveis de serem usadas para mudar o mundo, portanto suas preocupações e desejos se manifestam através de ações sociais.

A participação da sociedade civil nos debates públicos que envolvem a preservação ambiental é importante não somente para a reavaliação de diretrizes referente ao tema através de plebiscitos, mas também na consolidação da cidadania, porque o princípio da participação é fundamental nas decisões de qualquer política pública.

No processo de participação, o Poder Público tem um papel fundamental no sentido de intervenção frente a possíveis impactos socioambientais, e também frente a danos socioambientais já produzidos. O problema é que o Poder Público tende a fazer concessões a determinados grupos econômicos que exploram os recursos da natureza de forma predatória. Gottdiener (1997) destaca que mesmo quando autoridades locais de planejamento se envolvem em projetos de construção do espaço elas são conduzidas muitas vezes por super agências não eleitorais que combinam Poder Público com financiamento privado, privilegiando interesses particulares em detrimento das causas coletivas. O Estado, segundo Carnoy (1990), deve parecer independente da classe capitalista e cada trabalhador deve aparentemente ter o mesmo poder político que cada capitalista individual, mas na prática os interesses do capital são privilegiados.

Os orçamentos participativos são destacados por Souza e Rodrigues (2004) como uma possibilidade de participação popular na gestão dos recursos públicos, criando uma forma de controle direto da sociedade civil sobre a formulação e execução do orçamento público, todavia ainda percebe-se pouca efetividade nas melhorias socioambientais para as populações de baixa renda, mesmo com o aumento da participação popular.

## 2.6 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O princípio do desenvolvimento sustentável busca garantir à preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Fiorillo (2006) diz que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Fiorillo (2006) também destaca que a livre iniciativa, que rege as atividades econômicas, começou a ter outro significado. A liberdade de agir e dispor tratada pelo Texto Constitucional (a livre iniciativa) passou a ser compreendida de forma mais restrita. Busca-se, na verdade, a coexistência de ambos sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico.

Destaca Milaré (2004), que, no princípio do desenvolvimento sustentável, direito e dever estão de certa forma entrelaçados, são termos recíprocos, mais do que relativos, um condiciona o outro, resultando a força que este princípio tem para servir como referência fundamental do Direito Ambiental, e da conservação e gestão do meio ambiente.

Sobre o princípio do desenvolvimento sustentável, e a relação entre crescimento econômico e utilização dos recursos naturais, Fiorillo (2006, p.27) descreve:

Contata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inúteis.

Fiorillo (2006) lembra que tanto para o território nacional na sua totalidade, áreas urbanas e rurais, como para a sociedade respeitando as necessidades culturais, o critério de desenvolvimento sustentável deve prevalecer. O ponto de equilíbrio entre desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais obrigam um

adequado planejamento territorial que considerem os limites de sustentabilidade.

O princípio do desenvolvimento sustentável coloca em contradição os interesses de preservação ambiental e os interesses econômicos do modo-de-produção atual. Para Montibeller-Filho (2001), o desenvolvimento sustentável é um conceito amplo e permite apropriações diferenciadas e ideologizadas por segmentos sociais de interesses difusos. Desta forma, o discurso ideológico do capital torna-se senso comum mascarando os perversos impactos socioambientais promovidos pelo atual modelo de produção capitalista.

O conceito de desenvolvimento sustentável sofreu uma série de transformações em sua interpretação nos últimos anos, tendo evoluído do termo ecodesenvolvimento, e mais recentemente, seguindo uma tendência de evolução para o termo desenvolvimento viável, segundo Alexandre (2003).

O termo ecodesenvolvimento surge em 1972 na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente em Estocolmo. De acordo com Sachs (1993), o termo ecodesenvolvimento é endógeno, ou seja, ele é baseado nas potencialidades locais, sem criar dependência externa, buscando harmonização dos objetivos sociais e econômicos de desenvolvimento, gerindo de forma prudente e ecológica o meio ambiente e seus recursos naturais.

Já o termo desenvolvimento sustentável surge em 1987 no Relatório Brundtland na Noruega, e Alexandre (2003) diz que é empregado para designar um estilo de desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem as suas. Em 1992 no Rio de Janeiro na ECO-92, o conceito desenvolvimento sustentável se consolida e é difundido amplamente.

Em 1997, o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisas em Agronomia para o Desenvolvimento/Unidade de Pesquisa de Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Meio Ambiente cria o conceito desenvolvimento viável. No mesmo ano, em Kyoto, a ONU defende o crédito de carbono para os países subdesenvolvidos e a redução em 5,3 % nas emissões gás carbônico até 2012 para os países mais industrializados. Alexandre (2003) destaca que o desenvolvimento viável é um desenvolvimento alternativo onde a presença da incerteza e da irreversibilidade na dinâmica dos sistemas emerge como um fator decisivo para se pensar estratégias de longo prazo.

A crise ambiental global levou O'Connor (1988) a identificar uma nova dialética capitalista, que o autor classifica como segunda contradição fundamental do capitalismo. A exploração da mão de obra assalariada produz o capital através da mais valia no funcionamento interno do capitalismo (internalidades). Já a segunda contradição fundamental do capitalismo está relacionada às externalidades, ou seja, os custos sociais e ambientais da produção não são agregados no valor final do produto, e como os recursos naturais possuem valor imensurável, e o modo de produção capitalista, sobretudo a produção em larga escala das grandes corporações, utiliza os recursos da natureza de forma predatória, reproduzindo o que o autor chama de segunda contradição fundamental do capitalismo.

### 3. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

Na legislação ambiental brasileira, os princípios do Direito Ambiental estão consagrados. Isto se evidencia neste capítulo onde serão identificadas as características principais da Política Nacional do Meio Ambiente, da Lei da Ação Civil Pública, do Artigo 225 da Carta Magna atual que versa sobre a proteção ao meio ambiente, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e da Política Nacional de Recursos Hídricos.

De acordo com Fiorillo (2006, p.5), o meio ambiente ganha caráter de bem coletivo, de uso comum do povo:

Sensível a esses fatos, o legislador constituinte de 1988 trouxe uma novidade interessante: além de autorizar a tutela dos direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma *terceira espécie de bem*: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso *comum* do povo.

Desta forma, pela primeira vez na legislação ambiental brasileira é expresso os interesses ligados ao meio ambiente, classificados como direitos coletivos e difusos.

#### 3.1 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, lei federal Nº 6.938/81, indica as áreas de relevante interesse ecológico, além de criar uma série de instrumentos que buscam a conservação ambiental.

Sobre a proteção ambiental na Política Nacional do Meio Ambiente Fiorillo destaca:

Se a Política Nacional do Meio Ambiente protege a vida em todas as suas formas, e não é só o homem que possui a vida, então todos que a possuem são tutelados e protegidos pelo direito ambiental, sendo certo que um bem, *ainda que não seja vivo*, pode ser ambiental, na medida que possa ser essencial à sadia qualidade e vida de outrem, em face do que determina o art. 225 da Constituição Federal (bem material ou mesmo imaterial).

A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente; à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico; estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente; à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), elencado no artigo 6º, que oferece o planejamento de atividades integradas de múltiplos órgãos governamentais, através de uma política nacional para o setor. Segundo Antunes (2006), os órgãos formadores do SISNAMA são: Conselho do Governo (órgão superior); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo; Ministério do Meio Ambiente (órgão central); e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão executor.

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

No âmbito estadual, o órgão consultivo e deliberativo é o CONSEMA, Conselho Estadual do Meio Ambiente. Em Santa Catarina, o órgão executor é a FATMA, Fundação do Meio Ambiente. Já no âmbito municipal o órgão consultivo e deliberativo é o CODEMA,

Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Em Florianópolis, o órgão executor é a Floram, Fundação Municipal do Meio Ambiente.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são meios, medidas e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a política ambiental devem focar-se sempre na preservação, melhoria e recuperação do Meio Ambiente e do equilíbrio ecológico, de acordo com Séguin (2000). O artigo 9º da Lei 6.938/81 faz uso dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, no qual podemos destacar os relatórios ambientais e as licenças ambientais.

A emissão da licença está no artigo 8º da Resolução do CONAMA nº 237/97. Fiorillo (2006) salienta as três etapas de licenciamento: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; e c) outorga da licença de operação. Vale destacar que entre uma etapa e outra se pode fazer necessário o EIA/RIMA e audiência pública.

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

A licença ambiental de instalação (LAI) não poderá superar seis anos, obrigatoriamente precedida pela licença prévia. Sirvinskas (2008) ressalta que a LAI autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Por fim, a licença ambiental de operação (LAO), também conhecida como licença de funcionamento. Sirvinskas (2008) diz que a LAO sucede a licença ambiental de instalação e tem por finalidade autorizar a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. O prazo da LAO é de no mínimo quatro anos, e no máximo dez anos.

O EIA/RIMA, Estudo de Impacto Ambiental, e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente, são documentos distintos, porém utilizados para avaliar a viabilidade de implantação de grandes empreendimentos. Segundo Antunes (2006), no Brasil, a obrigatoriedade do prévio EIA/RIMA para a construção de projetos potencial ou efetivamente poluidores é uma delegação constitucional. Empreendimentos de médio

porte, que potencialmente não promovam grandes impactos estão sujeitos ao Relatório Ambiental Simplificado (RAS). O RAS deve ser elaborado por uma equipe de três técnicos. Já os pequenos empreendimentos, potencialmente geradores de baixos impactos se sujeitam ao Relatório Ambiental Preliminar (RAP), que é elaborado por apenas um profissional competente.

Fiorillo (2006) comenta que a existência de um relatório de impacto ambiental tem por finalidade tornar compreensível para o público o conteúdo do EIA, já que este é elaborado segundo critérios técnicos. Assim, o RIMA deve ser claro e acessível, de modo compreensível e menos técnico. O relatório de impacto ambiental e o seu correspondente estudo deverão ser encaminhados para o órgão ambiental competente para que se proceda às análises sobre o licenciamento ou não da atividade.

O EIA/RIMA, de acordo com Fiorillo (2006), deve ser realizado por uma equipe técnica multidisciplinar composta por profissionais das mais diversas áreas, os quais avaliarão os impactos ambientais positivos e negativos do empreendimento pretendido. Com isso, objetiva-se a elaboração de um estudo completo e profundo a respeito da pretensa atividade.

### 3.2 LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A Lei 7.347, de 24/07/1985, normatizou a Ação Civil Pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Milaré (2004) comenta que com esta lei as associações civis ganharam força para agir em juízo e juntamente com o Ministério Público puderam em parte frear as inconseqüentes agressões ao meio ambiente.

Fiorillo (2006, p.372) comenta sobre a Lei 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor com a intenção de proteger o meio ambiente, o consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico:

A Lei da Ação Civil Pública teve seu alcance de aplicação alterado com a entrada em vigor da Lei n. 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, porque, antes, ela podia ser usada

para reclamar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. Limitava-se a esses direitos difusos e coletivos, restringindo-se aos casos cujos bens fossem indivisíveis. Apesar de todo avanço que ela representou, com o inquérito civil exclusivo do Ministério Público, mais tarde agasalhado pela Constituição Federal de 1988, tratava-se de uma lei esparsa, e sua aplicação estava ainda além de sua plenitude.

Esta lei traz enorme avanço para a Ação Civil Pública, pois passa a garantir os direitos divisíveis, e o indivíduo ganha poder para denúncia junto ao Ministério Público.

O meio ambiente ganha muito tendo o Ministério Público como um dos atores da Ação Civil Pública devido a sua atuação eficiente e independente. O inquérito civil, atribuição constitucional do Ministério Público, servirá para uma eficiente colheita de provas para embasar a ação judicial, segundo Machado (2006).

A Ação Civil Pública passa a ser um dos principais instrumentos de participação popular no que diz respeito a interesses coletivos ligados à proteção e preservação do meio ambiente.

### 3.3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL

O meio ambiente é destacado na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna atual, em seu artigo 225, caput:

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

O ponto primordialmente abordado por Antunes (2006) no que se refere ao artigo 225 da CRFB/88 é o conteúdo do vocábulo *todos*. Da interpretação do seu significado concreto, se manifesta toda a concepção

de Direito Ambiental e do seu papel na sociedade humana. *Todos* significa, todos os seres humanos. O artigo mencionado buscou estabelecer que, mesmo estrangeiros não residentes no País e outros por diferentes motivos, tenham tido suspensos os seus direitos de cidadania, são destinatários da norma atributiva de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma leitura equivocada tem levado à interpretação de que *todos* teriam como destinatário todo e qualquer ser vivo.

Ainda sobre o uso do pronome indefinido *todos* e sua relação com o uso coletivo na Constituição Federal de 1988, Machado (2006, p.116) salienta:

“O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo”. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de *interesse difuso*, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada. Enquadra-se o direito ao meio ambiente na “problemática de novos direitos, sobretudo a sua característica de ‘direito de maior dimensão’, que contém seja uma dimensão subjetiva como coletiva, que tem relação com um conjunto de utilidades” – assevera o Prof. Domenico Amirante.

A expressão “todos têm direito” cria um direito subjetivo, que é completado pelo direito ao exercício da ação popular ambiental.

### 3.4 PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Lei 7.661/88, preocupa-se com a preservação dos recursos naturais da faixa litorânea.

Esta Lei contempla o seguinte:

Art. 5º. - O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio

ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização, ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

§ 1º. - Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta Lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2º. - Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre às disposições de natureza mais restritiva.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro prevê o zoneamento do uso das atividades no litoral, e prescreve a proteção a recifes, parcéis, ilhas, sistemas fluviais, manguezais, costões, praias, restinga, dunas, e florestas litorâneas.

O Decreto Presidencial 5.300/04 atualiza o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Este Decreto destaca em seu Artigo 16:

Qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infra-estrutura de saneamento e sistema viário existente, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística.

Desta forma, os grandes empreendimentos são obrigados a se adequarem à infra-estrutura existente, devem arcar com o ônus dos investimentos necessários em obras se o empreendimento sobrecarregar as estruturas já existentes.

### 3.5 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9.433 entrou em vigor em 1997.

Em seu Capítulo I, no artigo que trata dos fundamentos, a Lei consagra:

Art.1º. A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I – a água é um bem de domínio público;

II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III – em situação de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A Política Nacional de Recursos Hídricos prioriza o uso da água para o consumo humano e dessedentação de animais, assegura a disponibilidade de água para as próximas gerações e a preservação das bacias hidrográficas.

Machado (2006) diz que a Lei 9.433/97 demarca a sustentabilidade dos recursos hídricos em três pontos: disponibilidade da água, utilização racional e utilização integrada. A finalidade principal é a disponibilidade da água não poluída, para as presentes e futuras gerações, logo, por meio de uma utilização racional e integrada.

A água é um bem comum de uso do povo, como destaca Machado (2006, p.432):

A presença do Poder Público no setor hídrico tem que traduzir um eficiente resultado na política de conservar e recuperar as águas. Nesse sentido o art. 11 da Lei 9.433/97, que diz: “O regime de outorga de direito de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”. O Poder Público não pode agir como um “testa de ferro” de interesses de grupos para excluir a maioria dos usuários do acesso qualitativo e quantitativo às águas. Seria um aberrante contra-senso a dominalidade pública “aparente” das águas, para privatizá-las, através de concessões e autorizações injustificadas do Governo Federal e dos Governos Estaduais, servindo ao lucro de minorias.

Portanto, fica salientada a característica dos recursos hídricos como um bem da coletividade, não podendo ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, excluindo outros usuários em potencial, e invalidando o direito de poluir, agredir ou esgotar tal recurso.

## 4. A URBANIZAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS E O PROCESSO DE BALNEARIZAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo identificar as fases de urbanização de Florianópolis, com destaque para a terceira fase, atrelada à inserção do capital industrial brasileiro no processo de urbanização, período este que dá início aos conflitos socioambientais na capital catarinense.

Bastos (2000) divide a urbanização de Florianópolis em três fases atreladas ao processo de ascensão e decadência da pequena produção mercantil açoriana e a divisão territorial e social do trabalho imprimida pelo desenvolvimento industrial do Brasil. As fases de urbanização são as seguintes: 1ª fase - vinculada à condição de praça exportadora (século XVIII até 1875); 2ª fase - vinculada à condição de praça importadora (1875 até 1960); 3ª fase - vinculada à inserção no contexto capitalista industrial brasileiro (1960 aos dias atuais). Atualmente uma nova fase pode ser considerada, atrelada ao surgimento de mega empreendimentos na orla de Florianópolis.

### 4.1 CONDIÇÃO DE PRAÇA EXPORTADORA

A primeira fase da urbanização de Florianópolis compreende a ascensão da pequena produção mercantil açoriana. A colonização açoriana na Ilha de Santa Catarina se beneficiou pela localização geográfica (entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires).

Tal fase relaciona-se também ao estabelecimento de milícias portuguesas no Brasil meridional para defesa do território e a organização da função administrativa. Bastos (1997, p.8) destaca:

No entanto, foi apenas na segunda metade do século XVIII que a coroa portuguesa promoveu o povoamento do litoral sul brasileiro, numa evidente estratégia econômico-político-militar, frente à expansão espanhola, a partir do Rio da Prata, visto que as correntes vicentistas do século XVII chegaram apenas até São Francisco do Sul.

Florianópolis (Desterro), São Francisco do Sul e Laguna desenvolveram os principais centros comerciais neste período, com destaque para o abastecimento de farinha de mandioca. Para Bastos (1997), estas colônias se especializaram na produção de farinha de mandioca, enquanto o sertão nordestino se especializou na produção de carne.

Na virada do século XVIII para o XIX, a capital catarinense tornou-se exportadora de gêneros alimentícios (farinha de mandioca, peixe salgado, óleo de baleia, feijão, amendoim, etc.). A pesca da tainha é salientada por Bastos (1997, p.9):

Nesse contexto, é importante chamar a atenção para a pesca da baleia, que foi o fato que realmente levou o capital comercial português a se interessar pelo Brasil meridional, pois surgiram seis armações no litoral catarinense. (É bom lembrar que o óleo extraído da baleia era uma espécie de “petróleo” nos séculos XVIII e XIX).

Rangel (1982) relaciona as quedas nas exportações em Florianópolis neste período com a fase depressiva do primeiro ciclo de Kondratiev. A depressão econômica que o capitalismo europeu atravessa no período de 1815 a 1848, do primeiro ciclo de Kondratiev, provocou sensível queda nas exportações obrigando diversificação na produção das fazendas de escravos criando uma movimentação nos recursos ociosos e se auto-abastecendo. Este auto-abastecimento econômico substituiu importações favorecendo longo período de auto-abastecimento no litoral catarinense.

#### 4.2 CONDIÇÃO DE PRAÇA IMPORTADORA

A segunda fase de urbanização de Florianópolis se volta à condição de praça importadora destinada ao atendimento das colônias de alemães e italianos instalados nos vales atlânticos catarinenses, segundo Bastos (2007).

A formação sócio-espacial de Santa Catarina com presença modesta do escravismo, e o excedente econômico acumulado pela

pequena produção mercantil açoriana, alemã e italiana. Bastos (1997, p.12) descreve:

Pelas características inerentes a sua formação sócio-espacial, a reprodução desta dualidade em Santa Catarina não se podia fazer presente tão cristalina como nas áreas agroexportadoras do país, em primeiro lugar, porque a população escrava era diminuta na província catarinense e atingiu seu máximo em 1860, quando obteve participação de 16,5%, assinalando o caráter modesto do escravismo em Santa Catarina passando, em seguida, a diminuir gradativamente este percentual na medida em que chegavam imigrantes europeus para povoar os vales atlânticos catarinenses. Em segundo lugar, o excedente econômico gerado pela pequena produção mercantil destinava-se ao mercado interno brasileiro, daí a inexistência de comerciantes de exportação e de importação que representassem o capitalismo comercial europeu. Assim, não foi difícil aos comerciantes do litoral (Desterro) fundar o Partido Conservador em 1847 e se tornar a principal força política de Santa Catarina. O principal articulador desta empreitada foi o comerciante-armador João Pinto.

Esta fase de urbanização significou a substituição dos comerciantes açorianos pelos alemães, Hoepcke, Mayer, Born, Muller etc., o que levou à ampliação das relações comerciais, sobretudo com a Europa, repercutindo na modernização do comércio e do porto.

Não obstante, 55 anos após a instalação desta fase ocorre a perda de vitalidade econômica de Florianópolis no contexto regional e nacional. Situação impulsionada pelo processo de industrialização de outras regiões do Estado e o estabelecimento do novo pacto de poder no cenário nacional, com desdobramentos regionais, desencadeado com a Revolução de 30, entre os latifundiários e a burguesia industrial, apeando do poder os comerciantes de exportação e importação, aos quais os capitais comerciais florianopolitanos estavam ligados. Bastos (1997, p. 12-13) destaca:

Durante segunda metade do século XIX, a economia do litoral catarinense, principalmente o capital comercial desterrense, volta a prosperar, pois a economia de exportação brasileira entra em nova fase de expansão, induzida pela fase “a” do segundo ciclo longo. O exemplo mais importante desse período foi o considerável aumento do consumo de café brasileiro pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, em Santa Catarina, eram ocupados inúmeros vales atlânticos, em todo o litoral. Evidentemente que esta conjuntura favoreceu em muito os capitais comerciais da cidade do Desterro, que se tornou mais e mais praça importadora de produtos de consumo correntes das colônias alemãs e italianas estabelecidas na fachada atlântica catarinense. Paralelamente nota-se a ascensão econômica de comerciantes recém instalados, principalmente de origem alemã, como Hoepcke, Moellmann, Wendhausen, entre outros, além do surgimento de intensa atividade artesanal e oficinas de conserto (relojoaria, etc.).

#### 4.3 A INSERÇÃO NO CAPITAL INDUSTRIAL BRASILEIRO

E por fim, a terceira fase de urbanização, referente à inserção de Florianópolis no contexto capitalista industrial brasileiro, mesmo havendo forte resistência por parte dos capitais comerciais locais, principais beneficiados nas fases precedentes. Nesta fase, os capitais comerciais tradicionais foram substituídos por capitais comerciais nacionais, a exemplo da Colombo, Arapuá, Pão de Açúcar e Ponto Frio, bem como regionais, como Cassol, Imperatriz e Casas da Água. Os desdobramentos da fase se fazem sentir na atividade pesqueira (incentivos à pesca industrial via SUDEPE), no processo de balnearização de Florianópolis, modernização das instituições públicas, através da instalação de universidades, Eletrosul, Celesc, Besc, Telesc, DNOS, DNER entre outras instituições, bem como obras de infraestrutura, a exemplo da construção da BR 101.

Pois bem, foi na terceira fase de urbanização que se inicia a especulação imobiliária voltada ao turismo em Florianópolis. Isso se dá

a partir da década de setenta do século passado e se intensifica na década de noventa do mesmo século, acelerando o processo de transição do rural para o urbano na Ilha de Santa Catarina, a exemplo de muitas localidades ao Norte, como o Santinho.

Para um real entendimento do processo de urbanização e litoralização em Florianópolis, é fundamental a compreensão da dualidade brasileira, Rangel (2005). O autor explica a industrialização brasileira através do processo de substituições de importações.

Em momentos de crise econômica internacional, que, de acordo com os ciclos de Kondratiev (1926), foram quatro grandes ciclos, ocorrem novas descobertas tecnológicas que impulsionam uma nova fase de prosperidade econômica internacional, sobretudo nos países centrais do capitalismo, gerando uma nova fase de crescimento que ao esgotar as possibilidades de produção entra em recessão e posteriormente em depressão. Estes ciclos têm aproximadamente cinquenta anos e possuem quatro períodos: inovação, prosperidade, recessão e depressão.

A inovação da máquina a vapor utilizada na mineração impulsionou a fase de prosperidade do primeiro ciclo (1775-1825). O sistema ferroviário para transporte da produção mineira impulsionou a prosperidade no segundo grande ciclo (1825-1875). O terceiro ciclo de Kondratiev (1875-1925) aponta a fase de prosperidade influenciada pela inovação da energia elétrica. O quarto ciclo (1925-1975) é impulsionado pela inovação dos motores de combustão interna. Atualmente com a revolução informacional, espera-se a fase próspera de crescimento que estaria relacionada ao quinto ciclo de Kondratiev, que, até então não iniciou, talvez em parte por causa da crise socioambiental global.

Esses grandes ciclos econômicos internacionais de duração aproximada de cinquenta anos influenciam o mercado interno brasileiro diretamente. Segundo Rangel (2005), é nos momentos de crise econômica internacional que ocorrem as substituições de exportações que aquecem o mercado interno brasileiro. Essas substituições de importações determinaram o processo de industrialização brasileiro, e, conseqüentemente, a urbanização e litoralização no Brasil, através do capital industrial na economia.

Na primeira dualidade (1808-1822), o controle do capital brasileiro estava nas mãos dos senhores de escravos e dos comerciantes de exportação e importações que detinham o monopólio da mão-de-obra, e estavam a serviço dos capitalistas industriais ingleses. Neste

momento, inicia o primeiro processo de substituição de importações no Brasil, a substituição natural de importações.

Desta forma a recessão e posterior depressão no primeiro ciclo de Kondratiev dificultam as importações brasileiras obrigando a produção nacional a se reinventar e se diversificar, neste caso, buscando um aumento na produção de gêneros de origem natural.

Na segunda dualidade brasileira (1888-1930), o controle do capital nacional estava nas mãos dos comerciantes de exportação e importação e de senhores de escravos que se tornaram senhores feudais, após a abolição da escravatura, que detinham o monopólio das terras e continuavam servindo os interesses do capital industrial inglês. Neste contexto, começa a segunda fase de substituição de importações no Brasil, a substituição mercantil de exportações. A recessão seguida de uma depressão no segundo ciclo de Kondratiev novamente afeta as importações no Brasil forçando a produção nacional a se reinventar. Neste caso, através de uma diversificação na produção de gêneros mercantis.

A terceira dualidade (1930-1970) é controlada pelo capital dos burgueses industriais e pelos senhores feudais que detinham o monopólio das terras e estavam servindo o capital financeiro estadunidense. Este contexto influenciou a terceira fase de substituições de importações no Brasil, a substituição industrial de importações. A recessão e depressão do terceiro ciclo de Kondratiev mais uma vez afeta as importações no Brasil, só que, como relata Rangel (2005), uma substituição industrial no DII-Departamento Industrial II, o departamento industrial de bens de consumo duráveis, que produz bens como automóveis ou refrigeradores. Forçando a indústria nacional a criar maquinarias pesadas (DI-Departamento Industrial I) de forma quase que artesanal para a produção destes bens de consumo.

Por fim a quarta dualidade? Com a consolidação do DI-Departamento Industrial I, o impulso no crescimento da produção industrial brasileira a partir de 1970 incrementa mercado interno, aumentando a inserção do capital industrial brasileiro no processo de urbanização e balnearização. Sobre este tema, Rangel (2005, p.710) analisa:

Como sempre acontece a crise, a crise trouxe uma redistribuição das atividades econômicas, suscitando um novo setor público ao lado de um novo setor privado. A construção residencial, tão

importante, num país que expandia sua população urbana a ritmos tão galopantes, teve reforçadas ou criadas suas próprias bases financeiras, por certo sob a supervisão do Estado, via Sistema nacional de habitação (SNH) e Banco Nacional de Habitação (BNH), mas movendo fundos privados em escalas sem precedentes. Com recursos antes comprometidos com aplicações no próprio setor público, o Estado empreendeu, noutras áreas, um gigantesco esforço de formação de capital – notadamente no campo da indústria pesada, da energética, dos serviços urbanos, dos transportes pesados rodoferroviários etc.

Em áreas como a construção residencial, a correção monetária foi remédio necessário e suficiente. Bastou que os institutos enquadradores da garantia real fossem regenerados, para que o sistema reagisse como era mister. Os serviços de utilidade pública beneficiaram-se dos recursos liberados pela construção residencial e áreas aparentadas. Nem sequer nos apercebemos que não podíamos simplesmente transferir uma instituição criada para uma área, para outra.

Este período é controlado pelo monopólio do capital industrial e agrário nacional, servindo os interesses do capital financeiro estadunidense. Assim o capital estrangeiro e nacional tem todas as facilidades para especulação imobiliária e o processo de urbanização e balnearização aceleram acentuadamente no Brasil.

A conjuntura política e econômica em Florianópolis, a partir de 1964, é descrita por Bastos (1997 p.17-18):

Entretanto, a partir do golpe militar de 1964, nova política de investimentos federais e estaduais beneficiará Florianópolis, modificando radicalmente o perfil da cidade. Em decorrência disto, a urbanização se acelera e a modernização e o reforço do terciário superior dão novas funções à administração estadual e federal (surgimento do BESC, da CELESC, TELESC, etc.), dinamizando serviços, contribuindo para a implantação de novos serviços, como a UFSC, o DNOS, o DNER, a ELETROSUL. Neste sentido, Florianópolis

readquire certas atividades de âmbito estadual que havia perdido na fase anterior, só que como atividades administrativas modernas.

Esta conjuntura nacional é determinada pela fase depressiva do quarto ciclo de Kondratiev como descreve Rangel (2005, p.712):

A situação mudaria radicalmente a partir de 1980, quando coincidiu com a fase recessiva do nosso ciclo breve, a do ciclo longo mundial que, provavelmente, continuará em fase recessiva por muitos anos ainda. Foi essa borrascosa crise que desmantelou o regime militar, do mesmo modo como a crise dos anos 60 desmantelou o regime constitucional.

Assim, desde 1970 aos dias atuais, percebe-se que mesmo surgindo novas descobertas tecnológicas, Santos (2008) destaca a Revolução Tecno-Científica, que fortalece a economia de países centrais do capitalismo e impulsiona o crescimento econômico de países como Estados Unidos e Alemanha, ainda não é evidenciada uma nova fase de prosperidade econômica internacional como indica as condições socioambientais em países periféricos africanos ou latinoamericanos que tem cada vez mais suas dívidas externas aumentadas e seus recursos naturais diminuídos.

Conforme salienta Peres (2008), a partir dos anos 80 os preços dos terrenos próximos à orla duplicam em média com relação aos mais distantes, indicando uma acelerada tendência de valorização crescente das bordas de água ou orla de Santinho, cujo processo de ocupação que se agrava nas temporadas de verão, tende a aproximar-se da configuração densificada atual da orla de Ingleses Sul, onde a integração paisagística e visual da orla com o mar é obstruído pelas edificações. Este modelo de concentração na orla há décadas se reproduz tanto na parte insular como continental de Florianópolis. Diversos autores que têm estudado a orla de Santa Catarina, particularmente a região de Florianópolis, verificaram que o processo de ocupação portuguesa da orla desenvolveu-se de “costas” para o mar e que, desde os anos 60, as edificações começaram a voltar-se de frente para o mar, tornando-o um bem que começa a possuir um valor de uso e principalmente mercantil. A crescente destruição dos ecossistemas na orla principalmente a partir

da década de 80 é resultado de um modelo de ocupação que privilegia a orla como objeto de valorização fundiária e imobiliária.

A partir de 1985 se intensifica a especulação imobiliária na orla e nos balneários de Florianópolis com mega empreendimentos que promovem severos impactos socioambientais. Este processo culminou atualmente com o que pode ser classificado como “quarta fase de urbanização de Florianópolis”.

Atualmente, grandes empresas ditam a organização do mercado imobiliário em Florianópolis, em consonância com a desenfreada busca da elevação dos lucros em detrimento da qualidade de vida da população local. Empresas como Costão do Santinho Empreendimento Turísticos e CostãoVille Empreendimentos, enquadram-se como representações de tal realidade. Basta lembrar a execução de grandes empreendimentos turísticos, como o Condomínio Residencial Costão Golf, ligado ao Costão do Santinho Resort, que projetam o risco de impactos sócio-ambientais sobre as comunidades que atuam, afrontando a Legislação Ambiental, ou utilizando influência política para mudar a legislação, impondo um modelo segregador. Sobre os impactos da especulação imobiliária na orla marítima de Florianópolis, Bastos (2000, p.138) destaca:

É oportuno acrescentar que se por um lado as facilidades proporcionadas pela modernização do acesso à praia tenha facilitado a colocação do pescado no mercado consumidor; por outro, favoreceu também a expansão da atividade turística. A multiplicação dos loteamentos e dos empreendimentos imobiliários fez com que muitas comunidades pesqueiras ficassem praticamente impossibilitadas de chegar até a praia, é o caso de Canasvieiras, por exemplo. Para isso maracutaias legais não foram raras, tais como a privatização das terras de uso comum.

Sobre as principais causas que poderiam ser enumeradas para explicar o vertiginoso crescimento urbano dos municípios da orla atlântica catarinense, Bastos (2000) destaca: 1) dinamismo econômico brasileiro e catarinense; 2) expansão mercado ligado ao turismo; 3) a reserva de valor na aquisição de imóveis em áreas desvalorizadas, mas com potencial turístico; 4) a melhoria das infra-estruturas urbana e rodoviária como força atrativa de investidores, mão-de-obra, novos

moradores e turistas. O vertiginoso crescimento da população brasileira e notadamente da orla marítima entre 1970 e 2000 denuncia o avanço do crescimento urbano, enquanto a população urbana no Brasil multiplicou-se por 2,64 vezes, a população urbana de Santa Catarina e dos municípios do litoral catarinense tal multiplicação foi respectivamente 3,7 e 4,6 vezes. Eis a representação do “fenômeno da litoralização”, na verdade, presente desde sempre no Brasil (Pereira, 2007).

Logo, trata-se de área que historicamente sofre demasiada pressão exercida pela ação antrópica, a exemplo de Florianópolis, ao qual a transição do rural para o urbano significou danos severos ambientais e sociais. Veado (1998, p. 72 e 73) argumenta que:

A principal atividade do geofácies (Planície Central) resume-se tradicionalmente no setor terciário, porque Florianópolis canaliza para si a prestação de serviços – educação, comércio, profissões liberais, administração pública, etc. Entretanto, nas últimas décadas, o turismo vem surgindo como o principal meio de vida de um sem número de pessoas e instituições. O crescimento anual do fluxo dificulta o estabelecimento de medidas de planejamento, e o que se vê é um crescimento desmesurado de cidades como Florianópolis. A abertura de vias de comunicação quase sempre mal planejadas, que, cedo, acabam criando outros problemas, como inexistência de rede de águas pluviais, impermeabilização da pista de rolamento com escoamento superficial dificultado pelo relevo plano, deficiência na distribuição de água e energia elétrica, deficiência ou inexistência de pavimentação, dentre outros. A expansão urbana sem planejamento leva à ocupação irregular das encostas, dos mangues, das restingas e não tem merecido atenção das autoridades, ou, quando muito, apenas parcial. Acrescentem-se o lançamento diretamente no mar de esgotos domésticos e de restaurantes e de hotéis, fossas sépticas mal dimensionadas e mal construídas, que deterioram o lençol aquífero, lixo nas praias, infra-estrutura hoteleira, de restaurantes e bares incipiente para a quantidade de turistas.

Alterações no Plano Diretor são exemplos claros de facilitação do Poder Público que beneficia os grandes empreendedores do setor turístico, e contribui para o processo de balnearização sem planejamento. Estas relações políticas se dão a partir da escala regional. Já os impactos socioambientais ocorrem na escala do espaço intra-urbano.

Cabe, portanto, investigar os grupos econômicos, seus investimentos e conseqüências socioambientais de suas ações, ou seja, realizar um estudo de “*Geografia do Capital*” (Monbeig, 1957), para uma análise mais aprofundada da quarta fase de urbanização de Florianópolis.

## 5. A SEGREGAÇÃO URBANA, O PAPEL DO ESTADO E O CASO FLORIANOPOLITANO

Neste capítulo discutiremos a teoria da segregação urbana do arquiteto urbanista Flávio Villaça, obra esta consagrada no seu livro Espaço Intra-Urbano no Brasil. Este debate será complementado pela teoria da experiência do espaço do tempo do geógrafo David Harvey, presente em sua obra intitulada de Condição Pós-Moderna.

Será analisada a hegemonia ideológica no processo de segregação urbana, ressaltando a obra “Ideologia Alemã”, de Marx, e a obra “O que é Ideologia” da Professora Marilena Chauí e também será discutido o papel do Estado no processo de segregação urbana descrevendo teoria de autores como Jean Lojkin, Henry Lefebvre, Martin Carnoy e Mark Gottdiener.

Mais à frente será verificada a segregação urbana em Florianópolis e região metropolitana, utilizando os trabalhos da Professora Maria Inês Sugai intitulados “As Intervenções Viárias e as Transformações do Espaço Urbano” e “Segregação Silenciosa”.

### 5.1 O PAPEL DO ESTADO NA SEGREGAÇÃO URBANA

A segregação espacial dos bairros residenciais das diferentes classes sociais privilegia determinados sítios sociais, criando concentrações das camadas de alta renda em um ou mais setores, característica esta presente nas metrópoles brasileiras. Villaça (2001, p.142-143) salienta:

Referindo-se à concentração de uma classe no espaço urbano, a segregação não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço. Não existe presença exclusiva das camadas de mais alta renda em nenhuma região geral de nenhuma metrópole brasileira (embora haja presença exclusiva de camadas de baixa renda em grandes regiões urbanas). Na melhor das hipóteses, pode haver tal exclusividade em bairros. É claro que há favelas na zona Sul do Rio

e que o setor Sudoeste de São Paulo, onde se concentram as camadas de mais alta renda dessa metrópole, é pontilhado de bairros populares, os quais podem até conter a maioria da população em um setor de alta renda. Mais que isso: outras classes podem estar presentes numa mesma região geral onde se concentram as camadas de alta renda e até crescer com velocidade maior que a velocidade de crescimento dessas camadas. Se isso ocorrer, a participação dessas classes na região de concentração da classe alta aumentará. Não importa. Nada disso altera a tendência à concentração das camadas de mais alta renda naquelas regiões.

As classes de mais alta renda tendem a morar onde o preço unitário do metro quadrado é mais valorizado. A segregação deriva de uma disputa por localizações entre as classes sociais buscando uma melhor posição social. Villaça (2001, p. 150):

As causas profundas da segregação por classes, porém, são surpreendentemente pouco estudadas. Menos estudada ainda é a explicação daquilo a que chamaremos de macrossegregação, ou seja, a segregação por regiões da cidade e não por bairros. O exemplo clássico da macrossegregação analisado pela quase-totalidade dos estudos é a organização espacial segundo centro e periferia, cuja explicação e conteúdo de classe parecem tão óbvios que não estimulam muito a busca de explicações. Essa organização, nota-se, se dá de acordo com *círculos concêntricos*. A análise da estrutura espacial intra-urbana segundo *setores de círculo*, que serão aqui enfatizados, faz aparecer um aspecto até agora negligenciado pelos estudiosos. Esse padrão de segregação aparece com enorme importância e potencial explicativo e revela a natureza profunda da segregação. A segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço.

O centro da metrópole recebe a maior parte dos serviços urbanos públicos e privados e é ocupado pelas classes de alta renda, enquanto os

setores periféricos são subequipados e longínquos, e são ocupados pelos excluídos. Assim o espaço atua como mecanismo de exclusão.

Essa dinâmica de distribuição dos investimentos em equipamentos públicos e privados como rodovias e centros comerciais define a configuração da segregação urbana. Harvey (1989) analisa a experiência do espaço e do tempo na condição pós-moderna. Fica evidenciada a importância das localizações das estruturas físicas como rodovias na segregação espacial. Desta forma, na disputa política por este tipo de estrutura as classes de mais alta renda acabam sendo privilegiadas com estas obras de equipamentos públicos e privados que valorizam ainda mais estas áreas.

Os bairros ditos nobres recebem melhores obras de infraestrutura, desta forma, com rodovias duplicadas ou triplicadas e se localizando próximo dos centros urbanos valorizados, quando não dentro, as classes de mais alta renda têm o tempo de deslocamento muito menor do que as classes de baixa renda, que normalmente se localizam distante dos centros urbanos valorizados e as obras de infraestrutura nestas localidades são sucateadas.

Na atual sociedade pós-moderna, onde o tempo parece ser mais rápido e as pessoas não dão conta de executar todas as suas obrigações, esta diferença no tempo de deslocamento entre as classes sociais é fundamental para qualificar os seus modos de vida, sendo esta uma característica inerente a segregação urbana.

A dinâmica de acumulação relacionada aos tempos de deslocamento e a qualidade das estruturas físicas, descrita como experiência do espaço e do tempo, é destacada por Harvey (1989, p.212):

Mas também aqui o capitalismo encontra múltiplas contradições. As barreiras espaciais só podem ser reduzidas por meio da produção de espaços particulares (estradas de ferro, auto-estradas, aeroportos, centrais telefônicas etc.). Além disso, uma racionalização espacial da produção, da circulação e do consumo num dado ponto de tempo pode não ser adequada à acumulação do capital num ponto ulterior do tempo. A produção, a reestruturação e o crescimento da organização espacial são muito problemáticos e caros, sendo prejudicados pela necessidade de vastos investimentos em infra-

estruturas físicas que não podem ser levadas para outro lugar e em infra-estruturas sociais que sempre mudam com lentidão. O contínuo incentivo para os capitalistas individuais se mudarem para locais de custo mais baixo ou mais lucrativos também é prejudicado pelos custos da mudança. Em consequência, a intensificação da concorrência e o surgimento de crises tendem a acelerar o ritmo de reestruturação espacial por intermédio da desvalorização seletiva e localizada dos ativos.

A hegemonia ideológica fortalece este tipo de dinâmica de acumulação de capital ligado à especulação do uso da terra, dificultando a participação comunitária nas ações contra a segregação urbana. Embasada na Ideologia Alemã (Marx), Chauí (1980, p.60) descreve o processo de sustentação da ideologia capitalista pautados na alienação, reificação, e no fetichismo, inspirado no tripé da filosofia hegeliana:

Alienação, reificação, fetichismo: é esse processo fantástico no qual as atividades humanas começam a realizar-se como se fossem autônomas ou independentes dos homens e passam a dirigir e comandar a vida dos homens, sem que estes possam controlá-las. São ameaçados e perseguidos por elas. Tornam-se objetos delas. Basta pensar no trabalho submetido às “vontades” da máquina regulada por um “cérebro eletrônico”, ou no indivíduo que, jogando na bolsa de valores de São Paulo, tem sua vida determinada pela falência de um banco numa cidade de interior da Europa, de que nunca ouviu falar.

Ainda versando sobre a hegemonia ideológica, Harvey (1989, p.204) salienta:

Contudo, a hegemonia ideológica e política em toda sociedade depende da capacidade de controlar o contexto material da experiência pessoal e social. Por essa razão, as materializações e significados atribuídos ao dinheiro, ao tempo e

ao espaço têm uma grande importância no tocante à manutenção do poder político.

O processo de segregação urbana, no qual a ideologia capitalista impera e o espaço atua como mecanismo de exclusão, onde a localização espacial e os tempos de deslocamentos significam status, as ações políticas do Estado têm papel determinante. Lefebvre (1972, p.135) diz:

Com a mudança de escala, trata-se, portanto, de uma mudança qualitativa. No âmbito local, o comprador de um volume “habitável” adquire um tempo cotidiano. No âmbito planetário, o poder de Estado que domina um espaço adquire potência e instrumento de potência. O uso no âmbito local – emprego do tempo e apazibilidades, raridade do espaço bem situado – tem um caráter imediato. No âmbito global, logo estratégico e político, o espaço tem um uso mediato, direto (lucros) e indireto (estratégias). Nesse nível, nessa escala, as estratégias políticas servem-se do espaço duplamente: utilizam todos os recursos dos espaços “ricos” e se desenvolvem em todos os espaços existentes.

Rizzo (1993) destaca o fato e a ideologia não poder estar dissociada da utopia. Esta associação entre ideologia e utopia nem sempre contrapõe uma situação inversa à diagnosticada como perversa. Os modelos associados às ideologias das classes dominantes poderão ser utilizados para reforçar os traços do que se criticou de uma situação real. Neste caso, ao Estado, compete não apenas assegurar as condições para a reprodução da força de trabalho, mas também assegurar a reprodução da submissão da força de trabalho à ordem estabelecida.

Para Souza e Rodrigues (2004), o Estado tende a promover ações de planejamento e gestão que facilitam a manutenção das desigualdades como a segregação residencial e as diferenças de infra-estrutura entre bairros pobres e bairros ricos. Apesar do aparelho do Estado estar comprometido com a ordem social vigente, a estrutura do Estado não é homogenia.

Lojkin (1981) diz que não é apenas o capital monopolista que organiza espacialmente as concessões políticas promovidas pelo

aparelho do Estado, pois a hegemonia burguesa local tem papel de destaque neste processo.

Segundo Gottdiener (1997), a expropriação da riqueza distribui de modo desigual os lucros do desenvolvimento, embora deixando o ônus dos custos para o Poder Público, em um momento que o espaço absoluto de dominação política e econômica reina hegemonicamente sobre o espaço social.

O Estado é uma representação das relações de classe, onde ao mesmo tempo em que defende os interesses do capital é palco da luta de classes, representando interesses diversos. Carnoy (1990, p.316) destaca:

O Estado é uma expressão ou condensação das relações sociais de classe, e estas relações implicam na dominação de um grupo sobre outro. Em conseqüência, o Estado é ao mesmo tempo um produto das relações de dominação e o seu modelador.

Lojkin (1981) diz que é só na medida em que o critério determinante não for mais a lógica do lucro em escala global, e sim um desenvolvimento econômico regional e equilibrado das regiões é que será possível substituir a segregação urbana por um real equilíbrio espacial entre as atividades e entre as diferentes camadas sociais tendo um acesso cada vez mais igual aos diversos meios de consumo coletivos.

Em última análise, Singer (1998) salienta que o planejamento pode organizar melhor as relações da metrópole com o exterior, com proveito mútuo para ambas as partes. Para tanto, é preciso que o planejamento determine a natureza e a importância das atividades de exportação da metrópole, suas potencialidades de expansão, e identifique as áreas problemáticas e o tipo de solução que pode ser aplicado.

## 5.2 A SEGREGAÇÃO URBANA EM FLORIANÓPOLIS

Esta parte da pesquisa tem como objetivo descrever de forma sintética o processo de segregação urbana em Florianópolis. Para tanto será utilizado os trabalhos “Intervenções Viárias e as Transformações do Espaço Urbano: A Via de Contorno Norte - Ilha” Sugai (1994) e “Segregação Silenciosa: Investimentos Públicos e Distribuição Sócio-Espacial na Área Conurbada de Florianópolis” Sugai (2002).

Inicialmente a segregação urbana não estava presente na capital catarinense. A ocupação inicial ocorreu no entorno da Praça XV de Novembro, principalmente pela localização do principal olho d'água a leste da praça. Neste momento tanto o comércio quanto as habitações residenciais encontravam-se no mesmo núcleo, não havendo distinção entre o local das habitações dos ricos e dos pobres.

As atividades portuárias, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX repercutiram na configuração espacial da cidade, deslocando o eixo de expansão urbana para oeste da praça, passando a concentrar as atividades comerciais e principalmente o maior número de sobrados. Inicia-se então o processo de separação espacial na área urbana do Desterro, ficando os pobres residindo muitas vezes em cortiços a leste da praça, e as classes mais abastadas ocupando os sobrados a oeste da praça. Neste período, as camadas ricas da sociedade, além de ocupar os sobrados passaram a ocupar as chácaras localizadas ao norte no entorno do centro urbano.

Sobre o desenvolvimento portuário e comercial de Desterro na última década do século XIX, Sugai (2002, p.40) comenta:

O desenvolvimento portuário e comercial de Desterro, juntamente com o crescimento de uma camada social mais privilegiada, mais os problemas de saúde pública, refletiram-se na organização e adoção de novos serviços urbanos, mesmo que paliativos. Deve-se ressaltar a abertura de estradas, ainda que precárias, mas que permitiram o acesso terrestre para o interior da ilha na última década do século XIX.

Com a apropriação das terras comunais, característica esta presente na estrutura espacial açoriana, as áreas localizadas ao norte da Ilha de Santa Catarina, e que hoje constituem os balneários de

Canasvieiras e Jurerê tornaram-se os balneários mais valorizados da Ilha, mesmo com uma rede viária incipiente, até porque o transporte predominante entre as freguesias açorianas (Rio Vermelho, Lagoa da Conceição, Sambaqui, etc.) era marítimo.

O Estado passou a promover obras de implantação de grandes equipamentos urbanos a partir da década de 50 do século passado, passando a efetuar constantes alterações na legislação de uso e ocupação do solo.

O primeiro Plano Diretor de Florianópolis, aprovado na Câmara Municipal, como a Lei n. 246/55, propõe uma avenida na orla norte com trinta metros de largura e edificações com gabarito de até oito andares. Na década de 60, é implantada a Avenida Beira-Mar Norte, sendo esta a intervenção viária precursora da atual Via de Contorno Norte-Ilha.

Nas décadas de 50 e 60, enquanto se discutia a localização do campus universitário por acreditar que este seria o principal atrativo econômico da cidade, o Estado promovia uma série de investimentos em equipamentos públicos como o Palácio do Governo, o Distrito Naval, e o Hospital Celso Ramos, no sentido norte da península central. Neste cenário, famílias como Ramos e Bornhausen orientam a conjuntura política local, se beneficiando com a valorização das terras ao norte e nordeste da cidade, através da construção da Universidade Federal de Santa Catarina na região do bairro Trindade que consolida a Via de Contorno Norte-Ilha.

As intervenções do Plano Diretor aprovado em 1955 são descritas por Sugai (2002, p.60):

Das proposições do Plano Diretor, foram implementadas, em especial, aquelas de caráter rodoviário, que garantiram acessibilidade às áreas ao norte da península. Das proposições viárias mais importantes definidas na península, apenas uma foi executada de acordo com o Plano, a Avenida Beira-Mar Norte. Foi efetuada também, a conexão entre a avenida Rio Branco e a ponte Hercílio Luz. A abertura da Av. Beira –Mar Norte ao longo da orla da baía norte, além de garantir a acessibilidade e a conseqüente valorização da área norte da península, foi a intervenção viária que procurou diferenciar e definir a marca de modernidade a este setor residencial. Apesar de ser uma avenida intra-urbana, foi construída pelo

governo estadual através do DER-SC. A construção desta avenida foi iniciada em meados da década de 60, na gestão do governador Celso Ramos, sendo concluída e pavimentada no início da década de 70, pelo governador Ivo Silveira.

Na década de 70, a burguesia local ocupa a Avenida Beira-Mar Norte, nos balneários localizados no norte da Ilha e na lagoa. Nos bairros Trindade e Lagoa da Conceição, inicia-se o processo de ocupação por parcela da população de alta renda.

Sugai (1994, p.70) destaca a construção da Avenida Beira-Mar Norte:

A abertura da **Av. Beira-Mar Norte** ao longo da orla da baía norte, além de garantir a acessibilidade e a consequente valorização da área norte da península, foi a intervenção viária que procurou diferenciar e definir a marca da modernidade a este setor residencial. Apesar de ser uma avenida intra-urbana, foi construída pelo governo estadual através do DER-SC. A construção desta avenida foi iniciada em meados da década de 60, na gestão do governador Celso Ramos, sendo concluída e pavimentada no início da década de 70, pelo governador Ivo Silveira.

O Plano Diretor de 1976 previa a construção de uma via expressa ligando o aterro da baía sul a Universidade Federal de Santa Catarina, passando por um túnel no bairro Prainha. Desta forma, a expansão na ocupação do solo pelas camadas de alta renda se daria no sentido sul da Ilha. Graças aos interesses das oligarquias locais, esta obra não se concretizou neste momento.

Um Estudo de Tráfego elaborado pela empresa COPAVEL S/A, em 1976, definiu que a área que mais crescia e mais necessitava obras de expansão era a área onde estava localizada a população de alta renda, ou seja, ao longo da Avenida Beira-Mar Norte e arredores, embora os acessos à universidade pelo sul fossem mais utilizados. Assim, privilegia-se a construção do trecho que liga à Avenida Beira-Mar norte a Universidade Federal de Santa Catarina em detrimento da construção desta conexão pela via expressa sul.

Os balneários, as áreas de interesse turístico, e as partes adjacentes à zona urbana passam a ser privilegiados pela Lei n. 1.570/78 que alterou o Plano Diretor de 1976.

Sobre a periferização da área continental de Florianópolis Sugai (2002, p.104) ressalta:

Deve-se considerar que no interior da ilha e nos balneários, as longas distâncias, a falta de acessibilidade, de infra-estrutura e de transporte coletivo, tornavam inviável morar nessas áreas. Os balneários eram utilizados apenas durante a temporada turística, quando aumentava a oferta de transportes coletivos. Até o final da década de 70 este processo de periferização na área continental foi facilitado pela inexistência de legislações que regulamentassem os desmembramentos e loteamentos que, como se viu, só ocorreu em 1979.

De acordo com o Projeto Final de Engenharia, a obra da Via de contorno Norte-Ilha tinha como objetivo possibilitar o acesso rápido aos pontos turísticos situados ao Norte e ao Leste da Ilha, e a Universidade Federal de Santa Catarina.

Durante a década de 80, o estado manteve o processo de transferência para as regiões próximas à Trindade e ao Itacorubi de empresas estatais como, ACARESC, PRODASC, CIASC, CIDASC, CERTI, ASTEL, e CELEC , assim como investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços. Desta forma, a região atrai investimentos do setor privado como empreendimentos imobiliários, estabelecimentos comerciais, escolas, bancos e clubes.

As repercussões espaciais e ocorridas na década de 80 e suas causas são analisadas por Sugai (2002, p.107-108):

Portanto, apesar da crise e da retração nos investimentos públicos urbanos durante a década de 80, foram observadas no espaço intraurbano de Florianópolis intensas repercussões espaciais decorrentes dos grandes investimentos viários executados na década de 70 e início de 80. Entre outras conseqüências espaciais deve-se destacar a consolidação dos eixos das áreas residenciais das

elites, o processo de periferização no interior da Ilha, a expansão do mercado imobiliário e da construção civil nas áreas centrais e nos balneários, as alterações na dinâmica imobiliária e os deslocamentos espaciais das instituições estatais.

Os clubes freqüentados pela população de alta renda em Florianópolis, com suas sedes localizadas no centro da cidade, passam a criar novas sedes nos balneários, como é o caso do Clube 12 de Agosto, o mais tradicional da cidade, que abre uma ampla sede na praia Jurerê, e o Lagoa Iate Clube na Lagoa da Conceição, vinculado a um empreendimento imobiliário voltado para a população de alta renda.

As condições dos balneários e loteamentos utilizados pelas camadas de alta renda são destacadas por Sugai (2002, p.131):

Os balneários e loteamentos utilizados pelas camadas de alta renda estão em sua maioria todos pavimentados, inclusive as vias de acesso, como Jurerê Internacional, Praia Brava e Ponta das Canas, no norte da Ilha.

Os investimentos públicos e suas influências na década de 90 são ressaltados por Sugai (2002, p.146):

Os investimentos públicos efetuados na área conurbada na década de 90, e em especial, a manutenção de sua concentração na metade norte da Ilha, contribuíram para as transformações intraurbanas verificadas no final do período. Estes investimentos dos anos 90, somados às constantes ações das últimas décadas e, ainda, a fatores conjunturais e exógenos, produziram alterações no ambiente construído, na composição dos estratos de renda, na distribuição sócio-espacial e na ampliação das camadas dos extremos sociais pela atração de novos grupos de migrantes para a área conurbada.

A concentração dos investimentos estatais e privados, na direção norte e leste da ilha foi influenciada diretamente pela construção da Via

de Contorno Norte-Ilha, gerando um modelo segregador e promotor de impactos socioambientais na estrutura urbana de Florianópolis.

No norte da Ilha de Santa Catarina, sobretudo nos bairros de Ingleses, Santinho e Rio Vermelho, atuam grupos como o Costão do Santinho Empreendimentos Turísticos, e o CostãoVille Empreendimentos. Estes grupos além de possuírem muitos terrenos, e terem acesso à empréstimos e financiamentos, também são favorecidos por legislações que não lhes restringe o uso e ocupação do solo, contribuindo com a segregação urbana, e produzindo danos à sociedade e ao meio ambiente, como será analisado no estudo do caso Condomínio Residencial Costão Golf.

## 6. O CASO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL COSTÃO GOLF

O Condomínio Residencial Costão Golf está localizado em uma área que a geologia apresenta o embasamento cristalino, bacias sedimentares e diques de diabásio encaixados nos granitos, com destaque para o Granitóide Paulo Lopes que constitui o Morro das Aranhas, e os depósitos eólicos e marinhos que formam os cordões dunares. Por influência da latitude o clima subtropical na região, também chamado de mesotérmico úmido, apresenta chuvas uniformemente distribuídas durante o ano e verões quentes. Nas encostas do embasamento cristalino a vegetação é formada pela Floresta Ombrófila Densa, já nas planícies do quaternário, onde o terreno é arenoso predomina a vegetação de restinga. Na hidrografia local se destaca o Aquífero Ingleses e o Rio Capivari, conforme salienta Grando (2008).

De acordo com o EIA-RIMA o Condomínio Residencial Costão Golf de propriedade de Fernando Marcondes de Mattos está associado a um campo de golfe profissional com nove buracos com 3.334 metros de percurso. O condomínio é formado, conforme o Anexo C, por 181 unidades residenciais com área média de novecentos metros quadrados cada, e 124 apartamentos de 2 e 3 dormitórios numa área contígua que será interligada por um túnel subterrâneo para veículos que cruzará a Rodovia Estadual SC-406. O empreendimento está situado em uma área de 571.984 metros quadrados na localidade do Sítio Capivari, Distrito de Ingleses, no Norte da ilha de Santa Catarina. Faz limites com a estrada Dário Manoel Cardoso ao Norte, com os terrenos de Dauro Redaelli e Saul Bianco ao Sul, com as Dunas dos Ingleses a Leste, e com a Rua Graciliano Manoel Ramos a Oeste.

O campo de golfe terá apoio de uma sede social com área de 1200 metros quadrados e espaço coberto para treinamento. O empreendimento terá infra-estrutura viária, sistema de vigilância 24 horas, sistema de separação de lixo, e rede de energia elétrica subterrânea. O Condomínio Residencial Costão Golf estará integrado ao Costão do Santinho Resort por meio de um teleférico, numa distância aproximada de 1.200 metros, que cruzará as dunas (Anexo B) que ligam as praias do Moçambique e Ingleses.



Figura 1. Localização das propriedades do grupo Costão Ville Empreendimentos.  
Mapa: Gabriel Bertines Di Bernardi Lopes

O campo de golfe terá apoio de uma sede social com área de 1200 metros quadrados e espaço coberto para treinamento. O empreendimento terá infra-estrutura viária, sistema de vigilância 24 horas, sistema de separação de lixo, e rede de energia elétrica subterrânea. O Condomínio Residencial Costão Golf estará integrado ao Costão do Santinho Resort por meio de um teleférico, numa distância aproximada de 1.200 metros, que cruzará as dunas (Anexo B) que ligam as praias do Moçambique e Ingleses

O grupo CostãoVille Empreendimentos é proprietário do Condomínio Residencial Costão Golf, o Costão do Santinho Resort, a Marina do Costão, o Condomínio Residencial Vilas do Santinho e o Condomínio Residencial Costão das Gaivotas. Todos os empreendimentos estão localizados nos bairros de Ingleses e Santinho no Norte de Florianópolis, como mostra a Figura 1.

Esta é a Legislação Municipal que através do Projeto de Lei Complementar 513/03 alterou o zoneamento de áreas em Capivari, no distrito de Ingleses do Rio Vermelho, recategorizando a área de forma menos restritiva, e regulamentando as obras do Condomínio Residencial Costão Golf. Assim dispõe a lei:

Fica alterada para Área Residencial Predominante 2-A (ARP 2-A) e Área de Preservação Permanente (APP) a Área Residencial Exclusiva - 5 (ARE - 5), e parte da Área de Exploração Rural (AER), localizadas na UEP - 74 – Capivari, Distrito de Ingleses do Rio Vermelho, conforme delimitação no mapa de zoneamento, anexo I, escala 1: 10.000, parte integrante desta Lei.

Art. 2º. Fica aprovado o Plano Geral de Implantação do Projeto do Complexo de Múltiplo Uso Turístico/Esportivo/Residencial Costão Golf Club, com área de 57,19 há, subdividido no Setor Leste A1 e Setor Oeste A2, conforme planta em escala 1:2.000, anexo II, composto dos seguintes usos:

I – Campo de Golfe profissional de 9 buracos, com Área Verde Privativa (AVP) e Escola de Golfe (Driving Range);

II – Setor Habitacional Unifamiliar, constituído de 05 conjuntos, totalizando 185 unidades residenciais isoladas;

III – Setor Habitacional Multifamiliar constituído de 15 vilas residenciais coletivas, com um total de 125 unidades de 2 a 4 dormitórios;

IV – Setor de Equipamentos Privativos composto de Sede Social (Club House), Setor Comercial, Setor de Serviços e Teleféricos;

V – Setor de Equipamentos Comunitários (Setores Esportivos A1 e A2 e Portaria de Acesso);

VI – Sistema Viário Condominial A1 e A2, interligados através de passagem subterrânea (túnel) sob a rodovia SC – 406;

VII – Área Verde de Preservação Permanente;

VIII – Sistema Teleférico de integração Costão Golf Club ao Costão do Santinho, de caráter público e acesso tarifado, com formação do Parque do Municipal das Dunas dos Ingleses e Santinho e Centro de Educação Ambiental, em convênio com o Município de Florianópolis e uma Universidade local na forma do anexo III;

Parágrafo único – além da medida compensatória descrita no inciso VIII deste artigo, deverá o empreendedor elaborar Projeto Paisagístico de criação e implantação do Parque da Lagoa do Jacaré, localizada a leste da Estrada Vereador Onildo Cardoso Lemos, na localidade da Praia do Santinho, em parceria com o IPUF e FLORAM, que deverá ser executado concomitantemente a implantação do Complexo “Costão Golf Club”.

Art. 3º. O uso do espaço aéreo em áreas públicas será a título oneroso, através da destinação de 10% (dez por cento) da receita líquida das tarifas cobradas do Sistema Teleférico, a ser depositada semestralmente, à conta do Fundo Municipal de Integração Social.

Parágrafo único – A receita auferida destinar-se á ao desenvolvimento de projeto voltado a contenção da ocupação das Dunas dos Ingleses, objetivando a remoção das ocupações que se encontram na área ambientalmente protegida.

Art. 4º. Todos os projetos executivos dependerão da aprovação dos órgãos de Prefeitura, ficando o licenciamento condicionado à aprovação e anuência prévia dos órgãos ambientais estadual e municipal competentes, bem como à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório Ambiental (EIA/RIMA) para aprovação.

Art. 5º. O Complexo de Múltiplo Uso disporá de sistema próprio de infra-estrutura básica completa, compreendendo rede de abastecimento e tratamento de água, rede de coleta e tratamento de esgotos cloacal, rede de escoamento pluvial, rede subterrânea de energia elétrica, iluminação e telefonia, e coleta de lixo.

Art. 6º. As obras do Complexo Múltiplo Uso referido no artigo 2º somente poderão ser iniciadas no que concerne aos usos residenciais após a completa implantação das obras de infraestrutura e esportivas.

Art. 7º. O programa de edificações, equipamentos e benfeitorias reger-se-á pelas disposições constantes da Lei 2.193/85 e legislação complementar, quanto aos limites urbanísticos.

Parágrafo único – No caso das habitações uni e multifamiliares integrantes de Complexos de Múltiplos Usos, o número máximo de unidades em regime de condomínios fica condicionado somente aos limites de ocupação da zona de uso correspondente, podendo extrapolar ao número máximo previsto na Lei Municipal nº 1566/78 e Lei Complementar nº 001/97.

No caso em tela, a União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO) encaminhou ao PROCON em 26 de janeiro de 2005 um documento versando sobre o risco que a construção e operação de um empreendimento com um campo de golfe emprega ao Aquífero Ingleses. Este documento foi assinado pela Aliança Nativa, Associação Caeté Cultura e Natureza, Associação de Moradores da Praia do Forte, Associação de Moradores de Canasvieiras, Associação de Moradores do Rio Vermelho, Conselho Comunitário de Ingleses, Fórum da Cidade, Fundação Lagoa, Movimento Ilhativa e União Florianopolitana das Entidades Comunitárias.

Foi através da participação comunitária que o Ministério Público Federal tomou conhecimento do risco que o Condomínio Residencial Costão Golf representa para a qualidade de vida da população florianopolitana. De acordo com o EIA/RIMA, em um parecer assinado pelo Professor Doutor em Geologia Luis Fernando Scheibe, serão utilizados aproximadamente 30 mil quilos de agrotóxicos por ano na manutenção do campo de golfe que está sobre o Sistema Aquífero Sedimentar Freático Ingleses, um aquífero tipo poroso, freático não confinado e desprovido de uma camada impermeabilizante, e tem uma área total de 20,47 quilômetros quadrados.

Mesmo que as lagoas do campo de golfe sejam impermeabilizadas e a água reaproveitada, o esgoto seja tratado e despejado em local propício, qualquer acidente contaminará o aquífero, que por ser sedimentar e superficial, faz com que a infiltração ocorra de forma direta, podendo comprometer o abastecimento de água do Norte de Florianópolis, pois o Aquífero Ingleses (Figura 2), segundo a CASAN, seus poços no norte da Ilha (Figura 3) abastecem de água 130 mil pessoas, além do risco de contaminação por substâncias carcinogênicas que compõe os agrotóxicos.

Após diversos debates no IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis -, e duas sessões públicas na Câmara Municipal, foi aprovado (explicitar o que é e que fatos configuram esta negligência) em dezembro de 2003, o Projeto de Lei Complementar 513 que prevê a construção do Condomínio Residencial Costão Golf sobre o Aquífero Ingleses, concedendo também todos os alvarás municipais necessários.



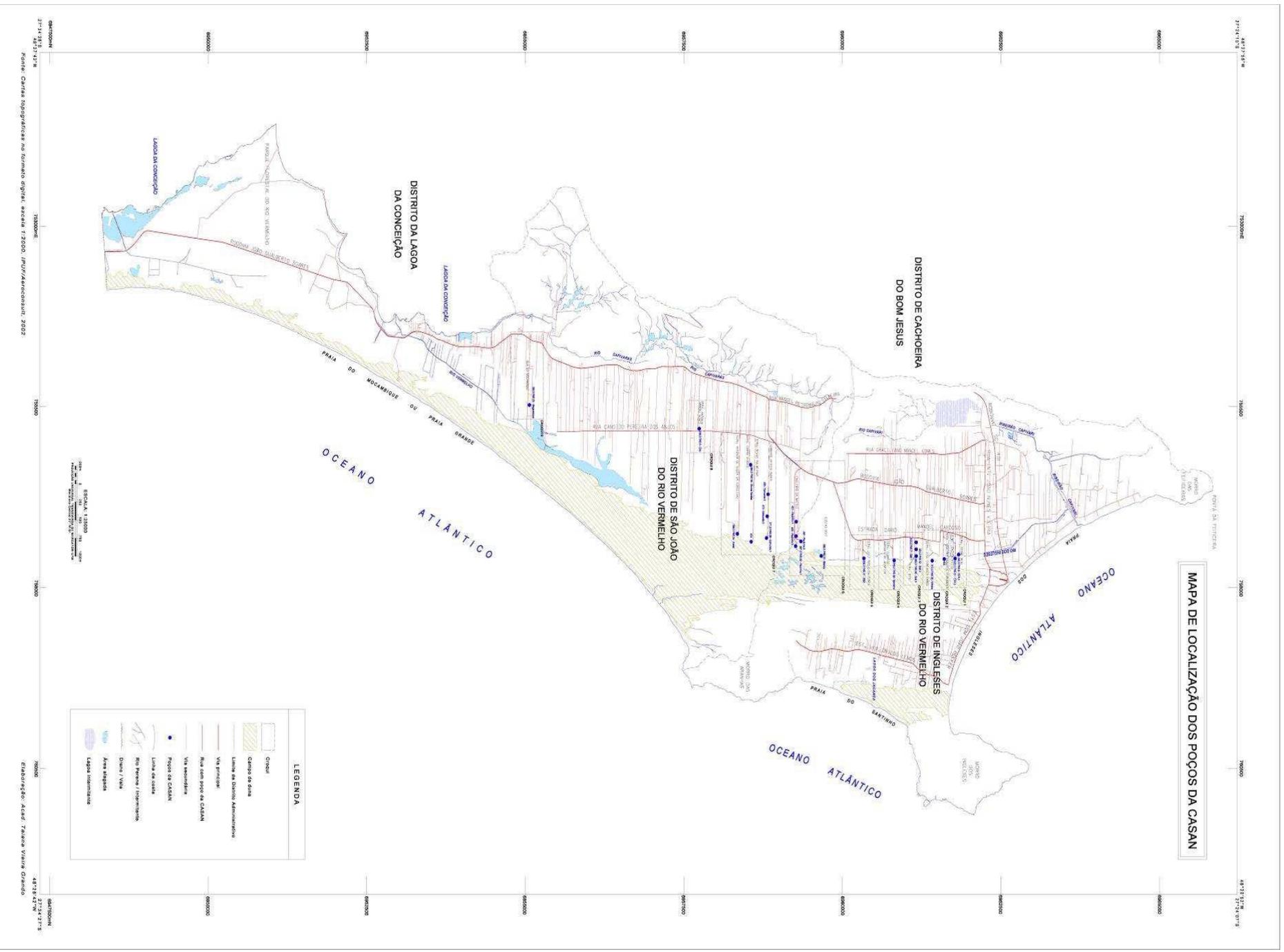


Figura 3. Localização dos poços da CASAN.  
 Mapa: Taiana Vieira Grando

Em 17 de novembro de 2003, o Condomínio Residencial Costão Golf entrou com pedido da LAP (Licença Ambiental Prévia) junto a FATMA - Fundação Estadual do Meio Ambiente, sendo deferida a Licença Ambiental Prévia número 225 em novembro de 2004. Para deferir a LAP, a FATMA aceitou um EIA-RIMA que mais parece uma propaganda do empreendimento, como indica o Anexo D. E o pior é que é feito por uma empresa aparentemente respeitada na cidade, a Caruso Jr. Estudos Ambientais. É inadmissível o fato de o empreendedor poder contratar a empresa que desejar para realizar o estudo e a FATMA e deferir a LAP com um EIA-RIMA nestes termos.

Ainda em dezembro de 2004, o Costão Golf entrou com o pedido da LAI (Licença Ambiental de Instalação) número 083, que foi deferida, após analisar o projeto de todas as medidas mitigadoras e compensatórias exigidas pela FATMA.

Entre algumas das medidas adotadas pelo Costão Golf para ter deferida a LAI junto a FATMA, está o compromisso de cooperação técnica com a CASAN visando o acompanhamento da qualidade das águas dos dois poços de captação que ficam ao lado do Condomínio Residencial Costão Golf, conforme Figuras 4, 5 e 6. Outras medidas foram a formação de um convênio com a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina para programas de Gestão Integrada do Gramado e Controle de Pragas, além do monitoramento de eventual concentração de traços de elementos químicos nos recursos hídricos da região, e impermeabilização do campo de golfe, associado a um sistema de drenagem com captação da água da chuva.

Em abril de 2005, sob os cuidados da Procuradora da República da área ambiental, Analúcia Hartmann, foi impetrada Ação Civil Pública, visando à paralisação imediata da construção do Condomínio Residencial Costão Golf, argumentando possíveis danos ao meio ambiente, mais especificamente ao aquífero, pela manutenção do gramado do campo de golfe, que utilizará agrotóxicos, como pesticidas, herbicidas e inseticidas.





Figura 5. ETA 1.

Foto: Sérgio Surkamp.

No mês de junho de 2005, foram paralisadas as obras do Condomínio Residencial Costão Golf por determinação da Procuradora da República Analúcia Hartmann, mesmo com o parecer de dois agrônomos, Professores Doutores da Universidade Federal de Santa Catarina em química dos solos e fitopatologia, que concluem no livro de Mattos (2007) que a manutenção do campo de golfe não colocará em risco o Aquífero Ingleses.

Em dezembro de 2005, por determinação da Justiça Federal, o Ministério Público exigiu um trabalho científico em hidrologia, com modelagem matemática, para avaliar o risco toxicológico que a aplicação de agrotóxicos representaria para o aquífero. Para tanto foi contratado a Hidroplan - Hidrogeologia e Planejamento Ambiental, que constatou que a utilização de agrotóxicos em níveis máximos no campo de golfe não oferece risco de contaminação do aquífero.



Figura 6. ETA 2.

Foto: Sérgio Surkamp.

O plantio da grama do campo de golfe foi autorizado pela Justiça Federal em abril de 2006, modificando completamente a paisagem local, retirando a cobertura vegetal, e modificando o solo com aterros e terraplanagem, como mostra a Figura 7. No ano corrente, foram novamente paralisadas as obras do Condomínio Residencial Costão Golf, a pedido da Justiça Federal.

Em 13 de dezembro de 2007, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal, em Porto Alegre, ao julgar o Agravo de Instrumento interposto pelo Estado de Santa Catarina, reconheceu através de dois de seus três membros, a incompetência do Foro da Justiça Federal para processar e julgar os assuntos inerentes ao Costão Golf, declarando que a competência é da Justiça do Estado de Santa Catarina. E de fato o empreendimento foi inaugurado no mês de dezembro de 2007.



Figura 7. Campo de golfe e habitação unifamiliar do Condomínio Residencial Costão Golf.

Foto: Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes.

Em 2009, o prefeito Dário Berger, interrompeu a elaboração do Plano Diretor Participativo que estava em fase final e vinha sendo produzido em parceria com as comunidades, e contratou a empresa argentina CEPA que apresentou um Plano Diretor que deixou de considerar muitas das reivindicações comunitárias, passando a atender muitos dos interesses dos empresários locais, de acordo com as Figuras 8 e 9. Através de participação popular orientada por um Comitê Interuniversitário formado por UFSC, UDESC, e UNISUL, o Plano Diretor produzido pela empresa CEPA e imposto pelo prefeito Dário Berger foi vetado e o processo de elaboração do Plano Diretor foi interrompido.

Atualmente a Polícia Civil de Florianópolis instaurou inquérito para investigar a liberação da construção do teleférico que liga o Condomínio Residencial Costão Golf ao Costão do Santinho Resort. Este teleférico passaria sobre cordões dunários que são considerados Áreas de Preservação Permanente pela Legislação Ambiental Brasileira, como salienta o anteprojeto do plano diretor realizado pela empresa

CEPA que privilegia o teleférico, mesmo sem as licenças ambientais expedidas pela FATMA, conforme a Figura 8.

Martins (2007) lembra que as populações carentes são obrigadas a ocupar as Áreas de Preservação Permanente por falta de condições sociais, mas as populações de alta renda, mesmo tendo a opção de ocupar outras áreas acabam também ocupando Áreas de Preservação Permanente, principalmente na orla marítima, por serem mais valorizadas. Cobos (1984) classifica este tipo de valorização da renda da terra como *mercadoria sui generis*. Estas áreas valorizadas abarcam grandes empreendimentos, com projetos arquitetônicos de alto padrão, como indica o Anexo A.





## 6.1 A AFRONTA À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

De acordo com a Ação Civil Pública, representada no Anexo E, os Princípios da Prevenção e da Precaução, e fundamentos do Direito Ambiental consagrados no Artigo 225 da Constituição Federal de 1988 foram afrontados no caso Costão Golf.

Havendo o conhecimento científico sobre o dano ambiental, que é o caso de se o aquífero for contaminado pelos agrotóxicos, isto será irreversível, o Princípio da Prevenção tem que ser aplicado.

O Princípio da Precaução também funciona como uma medida antecipatória, porém aplicado no caso de falta de consenso científico sobre os possíveis danos ambientais. No caso do Costão Golf, não se tem certeza sobre o tempo demandado para contaminar o Aquífero Ingleses, portanto o Princípio da precaução também tem que ser aplicado.

A Carta Magna atual também é afrontada em seu Artigo 225, pois sendo a água um bem vital, o Poder Público e a coletividade tem a obrigação de preservar o Aquífero Ingleses para as presentes e futuras gerações.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 é afrontada com o licenciamento da obra do Condomínio Residencial Costão Golf. Esta Lei já garantia o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de estabelecer a preservação e a restauração dos recursos ambientais através da difusão do manejo racional. O manejo do gramado do campo de golfe em questão poderá provocar um desequilíbrio ecológico irreversível em um recurso ambiental vital e raro que é a água doce potável.

O Artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias da Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989, proíbe os municípios a instituírem normas menos restritivas sobre o uso do solo e das águas na orla marítima até a promulgação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Desta maneira, a Legislação Estadual é afrontada pelo empreendimento Costão Golf que conseguiu aprovar uma Lei Municipal autorizando a construção do condomínio/teleférico/campo de golfe, em uma área que era classificada de forma mais restritiva.

O Projeto de Lei Complementar 513 de 2003, que alterou o zoneamento de áreas no distrito de Ingleses do Rio Vermelho para favorecer a construção do teleférico (que vai retirar a cobertura da

restinga fixadora do cordão dunário), e do campo de golfe (que cria sério risco de contaminação irreversível do aquífero), associados ao Condomínio Residencial Costão Golf. Áreas que eram de uso residencial exclusivo tiveram o zoneamento alterado para uso residencial predominante, ou seja, recategorizando de forma menos restritiva o uso do solo, afrontando diretamente o Artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias da Constituição de Santa Catarina.

Mesmo afrontando a legislação ambiental e promovendo impactos socioambientais, o empreendimento vende uma imagem e um discurso ideológico que não representa a realidade, conforme indica a Figura 10.



Figura 10. Outdoor em frente ao Condomínio Residencial Costão Golf.

Foto: Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes.

Assim, o Condomínio Residencial Costão Golf, com seu campo de golfe e seu teleférico, sob a ação de seu proprietário, o empresário Marcondes de Mattos, utiliza o seu poder político junto ao Poder Público e às comunidades onde se encontram os seus empreendimentos. Sua ação acumula terras, explora a mão-de-obra local e barata, e conseqüentemente acumula capital, afrontando a Legislação Ambiental nos âmbitos federal, estadual e municipal, projetando perversos danos ambientais irreversíveis à Florianópolis.

## 6.2 AS RELAÇÕES DO EMPREENDIMENTO COM O PODER PÚBLICO E AS COMUNIDADES LOCAIS

Nos últimos vinte e cinco anos, foram muitas alterações pontuais no Plano Diretor de Florianópolis. Abusos como o caso da mudança em 2006 da lei municipal que regulamenta o setor da hotelaria desencadearam a criação da “Operação Moeda Verde”, deflagrada pela Polícia Federal.

Dois fatores são determinantes para a consagração de empreendimentos como o Costão do Santinho Resort e o Condomínio Residencial Costão Golf: o fator capital e o fator terra.

O fator capital é fundamental para a concretização de grandes empreendimentos turísticos. Dificilmente o empreendedor dispõe em capital de giro o montante total necessário para a realização da obra, colocando o acesso a financiamentos em uma posição de destaque no que se refere ao fator capital. Portanto o acesso ao capital vai passar por uma série de relações políticas.

Um bom relacionamento com o Poder Público é importante. O proprietário do Condomínio Residencial Costão Golf foi um dos fundadores do Partido da Frente Liberal em 1984 foi candidato a vice-governador de Santa Catarina em 1986 também pelo PFL, sendo Vílson Kleinümbing o candidato ao governo do estado eleito pelo partido. Assumiu a Secretário de Projetos Especiais na Prefeitura de Florianópolis em 1988 no mandato de Esperedião Amim, momento este de parceria entre PDS e PFL. Tomou posse da Secretária do Planejamento e Fazenda em 1990, convidado pelo então governador eleito pelo PFL Vílson Kleinümbing em outra coligação com o PDS de Esperedião Amim.

Esta é a opinião de Mattos (2007, p.276) em sua obra, “A Saga de um Visionário” a respeito da oportunidade de empresários tornarem-se políticos:

Naquele ano de 1984, Jorge correu todo o Estado para formar o novo partido e me convidou para integrar o Diretório Regional. Ainda tenho dúvidas se deveria ter aceitado. Talvez estejam certos aqueles que defendem a atuação política do empresário, mas sem filiação partidária. Se um filho me perguntasse, eu diria para não se envolver. Mas aceitei, pela sedução do desafio de participar mais ativamente do movimento político de nosso País, e, também, porque dedicava, como dedico, grande apreço a Jorge Bornhausen, sem dúvida us dos principais articuladores políticos de Santa Catarina das últimas quatro décadas.

No caso dos empreendimentos turísticos, o fator terra é determinante. A necessidade dos atrativos culturais e naturais vai determinar o sucesso dos grandes empreendimentos turísticos.

Costumeiramente os empreendedores se aproveitam da “ingenuidade” dos moradores nativos para comprar as terras herdadas por um pequeno valor comercial. E ainda a falta de alternativas do nativo, frente às imposições capitalistas geradoras da transição em Florianópolis, de um ambiente que apresentava terras de uso comum, conforme Figura 11, com características rurais, como mostra a Figura 12, para um ambiente com características urbanas, presentes na terceira fase de urbanização, ao qual a especulação imobiliária constitui uma das facetas da crise urbana vivida na capital do estado catarinense.





Figura 12. Aerofoto de 1938. Parcelamento rural.  
Fonte: Secretaria Estadual de Planejamento

Como o Poder Público pouco investe na pesca artesanal, os poucos pescadores que sobraram na comunidade da Praia do Santinho se tornaram dependentes do apoio do Senhor Marcondes de Mattos, retribuindo a ajuda fazendo apresentações para os turistas do Costão do Santinho Resort, e não mais vivendo da pesca artesanal, configurando uma relação social exemplo daquilo que Debord (1992) chama de sociedade do espetáculo, sem esquecer as Vilas Açorianas de alto padrão que pouco lembram as originais habitações açorianas. Portanto, um bom relacionamento com o Poder Público e com as comunidades locais é necessário para facilitar a detenção dos fatores capital e terra, fundamentais no sucesso dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis.

Fica evidenciado uma contradição entre a apropriação do capital e o domínio do espaço em relação à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sócio-econômico da população local explorada ainda enquanto mão-de-obra barata. Tal contradição leva a questões como a impossibilidade de conciliar temas como o desenvolvimento sustentável, que é um Princípio do Direito Ambiental, com o desenvolvimento econômico orientado por fundamentos liberais e capitalistas.

Embora este seja um cenário desmotivador, a saída para a crise ambiental instalada é a participação comunitária como resistência à ação do capital. Peres (2008) mostra que, através de oficinas comunitárias de planejamento e gestão, é possível fazer a preservação ambiental prevalecer frente ao capital, como ocorreu em 1999 quando a formulação de bases sociais, ambientais, urbanas e técnicas indicaram uma proposta alternativa ao Plano Diretor que foi elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis para Ingleses e Santinho, localizados no Norte da Ilha de Santa Catarina. Participaram do processo além da comunidade, professores e alunos da Universidade Federal de Santa Catarina buscando um plano de ocupação que seja sustentável social, econômica e ambientalmente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, os recursos naturais sempre estiveram ligados ao desenvolvimento econômico global, servindo de combustível para sustentar esse crescimento. É preciso equilibrar a relação entre a utilização dos recursos naturais e desenvolvimento econômico para que as próximas gerações não paguem até mesmo com a vida pelos erros decorrentes do mau uso de tais recursos.

Muitas alterações no Plano Diretor de Florianópolis beneficiaram diretamente grandes empreendimentos turísticos. Um bom exemplo é o Projeto de Lei Complementar nº. 513/2003, que alterou o zoneamento de áreas em Capivari, no distrito de Ingleses do Rio Vermelho. O empresário Fernando Marcondes de Mattos conseguiu esta alteração no zoneamento para liberação da construção de um de seus empreendimentos, o Condomínio Residencial Costão Golf. O zoneamento desta área era em parte AER (área de exploração rural) e em sua maior extensão ARE (área residencial exclusiva). Em razão de favorecimento particular, alterou-se o uso do solo para ARP (área residencial predominante).

Este empreendimento tem como atrativo o primeiro campo de golfe de Florianópolis, uma obra de caráter privado, restrito aos proprietários do condomínio, aos hóspedes e proprietários do Costão do Santinho Resort, aos proprietários do Villas do Santinho e do Costão das Gaivotas e aos sócios da Marina do Costão, todos empreendimentos de Fernando Marcondes de Mattos.

O empreendimento em questão afrontou parte da legislação ambiental brasileira nos âmbitos federal, estadual e municipal, mostrando que a efetivação da legislação ambiental muitas vezes não acontece. A fiscalização realizada pelos órgãos competentes em Florianópolis muitas vezes é falha, necessitando que se discutam os pontos falhos na fiscalização da aplicação de nossa legislação ambiental, para que crimes contra o meio ambiente não aconteçam.

Neste caso, a falta de fiscalização do Plano Diretor Municipal, adequando-se a interesses do empreendimento, acaba alterando o zoneamento em detrimento do capital privado. Os Planos Diretores acabam muitas vezes não garantindo a preservação dos recursos naturais.

A construção do campo de golfe pode colocar em risco o abastecimento de água de 130 mil moradores do Norte da ilha, porque segundo estudos, serão utilizados aproximadamente 30 mil quilos de

agrotóxicos por ano na manutenção do campo, que está sobre o Sistema Aquífero Sedimentar Freático Ingleses. Mesmo que o campo de golfe seja impermeabilizado qualquer acidente contaminará o aquífero, que por ser sedimentar e superficial, faz com que a infiltração ocorra de forma direta, podendo comprometer de forma perversa o abastecimento de água do norte de Florianópolis, já que a contaminação de aquíferos é de caráter irreversível.

Fica evidenciado uma contradição entre a apropriação do capital e o domínio do espaço, em relação à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sócio-econômico da população local, explorada ainda enquanto mão-de-obra barata. Tal contradição leva a questões como a impossibilidade de conciliar temas como o desenvolvimento sustentável, que é um Princípio do Direito Ambiental, com o desenvolvimento econômico orientado por fundamentos liberais e capitalistas.

Desvendar as relações existentes entre políticos e grandes empresários do setor turístico em Florianópolis e compreender os mecanismos usados por eles para afrontar as leis e promover danos ambientais, enquadra-se como prática a bem da luta pela preservação do meio ambiente em nossa cidade.

Contudo, realcemos que, desvendar as ações danosas ao meio ambiente, provocadas pela falta de precaução e prevenção por parte dos grandes empreendimentos turísticos e do poder público, não é suficiente se estes dados não forem divulgados e discutidos junto à sociedade, para que através da participação comunitária se aglutine forças para exigir do Poder Público responsabilidade na criação e cumprimento das leis que irão garantir a qualidade de vida da população. Pretende-se com a pesquisa contribuir com os debates sobre os rumos sócio-ambientais de uma cidade em uma ilha.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

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

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2006.

ATLAS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 2004.

BASTOS, José Messias. *O comércio de múltiplas filiais*. 1997. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC, Florianópolis.

\_\_\_\_\_. BASTOS, José Messias. *Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na Ilha de Santa Catarina*. Santos, Maurício Aurélio. Ensaio sobre a Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000.

CAMPOS, Nazareno José de. *Terras comunais na Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1991.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas, SP: Papyrus, 1990.

CAUBET, Christian. *A água, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2006.

COBOS, Emilio Pradilla. *Contribucion a La critica de La "teoria urbana". del "espacio" a la "crisis urbana"*. México: Casa abierta al tiempo, 1984.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. São Paulo: Contraponto, 1992.

EIA / RIMA. *Estudo de Impacto Ambiental para implantação do Condomínio Residencial Costão Golf, Sítio do Capivari – Distrito de Ingleses do Rio Vermelho*. Florianópolis, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Ed. USP, 1997.

GRANDO, Taiana Vieira. *A proteção dos poços da CASAN no Aquífero Ingleses, Florianópolis, SC*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Geografia da UFSC, 2008.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo : Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

LEFEBVRE, Henry. *Espaço e Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1972.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

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

MAMIGONIAN, A. O habitat. MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. *Atlas Geográfico de Santa Catarina*. Florianópolis: IBGE/SC, 1958.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e questão ambiental. *Cadernos da VII Semana de Geografia*. Universidade Estadual de Maringá, 1997.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Política Urbana, Meio Ambiente e a construção do Direito à Cidade. *Revista Temas de Administração Pública*. São Paulo, V. 1, N 1, 2007.

MATTOS, Fernando Marcondes de. *Saga de um visionário*. Florianópolis: EDEME, 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ação Civil Pública movida pela Procuradoria de Justiça da União contra Santinho Empreendimentos Turísticos, CostãoVille Empreendimentos, FATMA, e o Município de Florianópolis*. Novembro de 2003.

MONBEIG, Pierre. *Novos estudos de Geografia Humana Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1957.

MONTBELLER-FILHO, Gilberto. *O Mito do Desenvolvimento Sustentável*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

NAPOLEÃO, Fábio. *Origem, desenvolvimento e crise da indústria joinvilense de materiais de construção em PVC: 1941 – 2002*. Florianópolis: PPGGEO/CFH/UFSC, 2005.

O'CONNOR, James. *Capitalism, Nature, Socialism: A Theoretical Introduction*. Fall, 1988.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. *A Particularidade do Quadro Urbano do Litoral Catarinense no Processo de Urbanização do Sul do Brasil. X SIMPURB*. Florianópolis: UFSC, 2007.

PERES, Lino Fernando Bragança. *Uma alternativa ao plano diretor de Ingleses Sul e Santinho em Florianópolis, SC a partir das oficinas comunitárias de planejamento e gestão*. PEREIRA, Elson Manoel. *Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

RANGEL, Ignácio. *Dualidade básica da economia brasileira*. 2 ed. São Paulo: Bional, 2005 (1 ed., 1957).

\_\_\_\_\_. *Ciclo, Tecnologia e Crescimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano. Utopia e ideologia. Caso de Florianópolis*. 1993. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC, Florianópolis.

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

SANTOS, Milton. *Sociedade e espaço: a formação social como categoria e como método*. São Paulo, Boletim Paulista de Geografia (54: 81-100), 1977.

\_\_\_\_\_. *Por uma Geografia nova*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1986.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Ed. hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

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

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Ed. Contexto, 1998.

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

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento Urbano e Ativismos Sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

SUGAI, Maria Inês. *As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano. A Via de Contorno Norte-Ilha*. 1994. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade da USP, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Segregação Silenciosa; Investimentos Públicos e Distribuição Sócio-Espacial na Área Conurbada de Florianópolis*. 2002. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

VEADO, Ricardo Wagner ad-Vincula. *Geossistemas de Santa Catarina*. Rio Claro: UNESP, 1998.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

## ANEXOS

## ANEXO A



Projeto de habitação unifamiliar do Condomínio Residencial Costão Golf.  
Fonte: CostãoVille Empreendimentos.

ANEXO B



Foto panorâmica dos distritos do Rio Vermelho e Ingleses  
Foto: Sérgio Surkamp.



## ANEXO D

*Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA*



**QUAL O PROGNÓSTICO FUTURO DA ÁREA DE ESTUDO, ANALISANDO OS CENÁRIOS COM E SEM O EMPREENDIMENTO?**

A restrição, e conseqüente diminuição, de empreendimentos turísticos na região da Ilha de Santa Catarina significa um retrocesso sócio-econômico não só para o município, mas também para todo o Estado, que tem no segmento do turismo uma de suas principais fontes de renda. A importância da atividade turística desenvolvida pelo empreendedor na região é notória, em especial para a Praia do Santinho, conforme atesta o sucesso do *Costão do Santinho Resort*, reconhecido através das certificações ISO 9002 e ISO 14001, e que tornou a região uma das mais nobres de Florianópolis, garantindo a valorização das propriedades e o surgimento expressivo do comércio, aumentando a renda da população nativa. Possivelmente, o empreendimento em tela representará o mesmo para as localidades de Ingleses e Sítio Capivari, em termos econômicos e de geração de empregos, além de contribuir para a beleza cênica do lugar.

A análise comparativa da qualidade ambiental futura, com e sem o empreendimento, permite concluir que os efeitos ambientais causados pelo empreendimento não deverão provocar alterações ambientais significativas na área de influência do projeto, e que a grande maioria dos impactos identificados incidirão em áreas restritas ao seu entorno imediato, à exceção daquele relacionado à possibilidade de contaminação do aquífero, cuja eficiência no monitoramento e nas medidas preventivas são fundamentais para que o impacto não adquira um caráter regional.

Conclui-se portanto, que a implantação e operação do empreendimento, acompanhada da implementação das medidas preventivas e mitigadoras, além dos programas ambientais recomendados, não chegarão a introduzir alterações que repercutam negativamente no quadro ambiental futuro, ficando deste modo assegurada a viabilidade ambiental do empreendimento.

ANEXO E

**EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA VARA DE  
FLORIANÓPOLIS – SC**

*“A água serpeia entre musgos seculares.  
Leva um recado de existência a homens  
surdos  
E vai passando, vai dizendo  
Que esta mata em redor é nossa  
companheira,  
É pedaço de nós florescendo no chão.”*

**Mata Atlântica**

Carlos Drummond de Andrade

*“A dominialidade pública da água, afirmada  
na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em  
proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de  
todos.”*

Paulo Affonso Leme Machado

O Ministério Público Federal, através de sua  
agente infrafirmada, vem respeitosamente à presença de V. Exa., com  
base nos dispositivos da Constituição Federal, da Lei Complementar  
75/93 e da Lei 7347/85, propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
COM PEDIDO DE LIMINAR**

Contra:

**SANTINHO EMPREENDIMENTOS  
TURÍSTICOS S A**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ  
78.538.535/0002-99, que deverá ser citada através de seu Diretor

Presidente, Sr. Fernando Marcondes de Mattos, na Estrada Vereador Onildo Lemos, 2.505, Praia do Santinho, nesta capital;

COSTÃO VILLE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S A, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ 07.33.311/0001-04, com endereço à Rua Consolação, 331, conjunto 514, que poderá ser citada através de seu Diretor Presidente, Sr. Fernando Marcondes de Mattos, no endereço acima declinado (outra empresa Ré);

FATMA, Fundação de Amparo ao Meio Ambiente, pessoa jurídica de direito público, órgão ambiental estadual, a ser citada através de seu Diretor Geral, Prof. Sérgio Grando, no endereço da Rua Felipe Schmidt, 485, centro, nesta capital;

MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, ente público de direito interno, a ser citado na pessoa de seu Prefeito, Sr. Dário Berger, na Rua Conselheiro Mafra, nesta capital.

Pelos fatos e fundamentos expostos a seguir:

#### 1. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL:

Trata-se de feito civil público de interesse da União Federal, haja vista o objetivo de serem prevenidos danos irremediáveis ao meio ambiente na Ilha de Santa Catarina, bem do ente público federativo maior<sup>1</sup>.

Por outro lado, o empreendimento que aqui se busca coibir inclui pretensão de ocupação privada em bens da União Federal, cordão dunário/terras interiores da União, além de configurar risco a recursos naturais da maior relevância para o ecossistema costeiro em comento, qual seja a região limítrofe entre as praias de Ingleses e do Santinho (aquífero, lençol freático, rio que sofre efeitos da maré, contaminação do mar), em Florianópolis.

Cumpre ainda destacar que se trata de pretensão de alteração negativa da zona costeira. Consagrada a zona

---

1 CF/88, art. 20, IV.

costeira como patrimônio nacional, na forma preconizada pela Constituição Federal<sup>2</sup>, a alteração de seu aspecto natural ou de seus atributos excepcionais deve corresponder a uma necessidade pública ou a um desígnio de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>, o que não é o caso do empreendimento ora trazido à análise do Judiciário<sup>4</sup>.

Por outro lado, o ecossistema que poderá vir a ser contaminado e destruído contém igualmente restinga litorânea, em grave risco de extinção e declarada ecossistema associado ao da mata atlântica<sup>5</sup>, esta última também patrimônio nacional<sup>6</sup> e considerada como Reserva da Biosfera<sup>7</sup>.

A presença do *parquet* federal é igualmente razão suficiente para a fixação da competência do Judiciário Federal (STJ, Conflito de Competência nº 4.927-0-DF, unânime, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. em 14/09/93).

Finalmente, cuida-se de dar eficácia a comandos constitucionais e legais, mormente a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>8</sup>, a lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro<sup>9</sup>, o Código Florestal<sup>10</sup> e a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>11</sup>, bem como a engajamentos internacionais, tais como a Convenção da Biodiversidade.

## 2. Da legitimidade do MPF:

Conforme art. 129, III da CF/88, compete ao Ministério Público, dentre outras atribuições:

---

2 Art. 225, § 4º.

3 “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” Nosso Futuro Comum, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, FGV, Rio de Janeiro, 1988, p. 46.

4 Lei 7661/88 e Decreto Federal 5.300/2004.

5 Decreto Presidencial 750/93, Resolução

6 Art. 225, § 4º da CF/88.

7 UNESCO.

8 Lei 6.938/81.

9 Lei 7661/88 e Decreto Presidencial nº 5.300.

10 Lei 4771/65.

11 Lei 9433/97.

*“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”*

No mesmo sentido a Lei Complementar 75/93, que disciplina a atuação e a organização do Ministério Público da União.

Antes mesmo dos acima referidos textos legais, a Lei 7347/85, que instituiu a ação civil pública, dispôs, em seu artigo 5º, sobre a legitimidade extraordinária do Ministério Público para ingressar com ação civil pública na defesa dos interesses metaindividuais, mormente nas áreas das relações de consumo, da defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural.

### 3. Dos Fatos:

Trata a presente ação civil pública de pretensão empresarial denominada “Costão Golf” ou “Condomínio Residencial Costão Golf”, na Ilha de Santa Catarina. O imóvel visado pelo projeto de condomínio residencial com campo de golfe, de 571.900m<sup>2</sup> (quinhentos e setenta e um mil e novecentos metros quadrados), localiza-se imediatamente atrás do grande cordão dunário que separa a Praia do Santinho do local denominado Capivari (plantas e fotografias em anexo), no norte da Ilha de Santa Catarina/capital (distrito de Ingleses do Rio Vermelho).

Primeiro elemento importante para a análise dos fatos e do direito que encerram o empreendimento, há que se destacar sua característica de condomínio “fechado” residencial. Não se trata de clube de lazer ou de áreas públicas ou comerciais abertas ao grande público.

Cuida-se de pretensão sobre uma enorme área hoje sem qualquer construção ou utilização, para desmembramento em porções individuais, comuns e comerciais. Também não se trata de implantação de loteamento, o que traria como vantagem a doação de espaços verdes e comunitários ao município, bem como vias de circulação igualmente públicas.

Por trás, portanto, do divulgado campo de golfe, pode-se encontrar pretensão imobiliária de grande vulto, a qual preconiza a construção no local – Capivari, distrito de Ingleses, nesta capital – de 185 (cento e oitenta e cinco) casas, 15 (quinze) vilas

residenciais totalizando 125 (cento e vinte e cinco) unidades de 2 ou 4 dormitórios, além de sede social de dois mil metros quadrados e outros equipamentos. Somando todas as unidades habitacionais, e imaginando uma média de cinco pessoas por habitação, chega-se a um total de aproximadamente 1.500 (um mil e quinhentos) habitantes no “condomínio”, sem contar sua utilização por empregados, animais domésticos e convidados ocasionais<sup>12</sup>.

Além do acréscimo populacional por si só preocupante em área geologicamente frágil<sup>13</sup>, um outro projeto foi acoplado de forma irregular ao condomínio, qual seja a pretensão de construção de um teleférico com o qual se pretende passar sobre o cordão dunário que separa o imóvel do “Golf” da Praia do Santinho, ou seja, do outro empreendimento do grupo “Costão do Santinho”, seu resort localizado na praia referida.

O ecossistema visado para apropriação privada (cordão dunário ou campo de dunas) constitui patrimônio natural e turístico comum, sendo constituído por dunas móveis e fixas, vegetação de restinga característica e fauna nativa. Por outro lado, o cordão dunário mantém e preserva um outro recurso natural da maior importância: o aquífero Ingleses, enorme depósito natural de água potável da melhor qualidade. Finalmente, na base do cordão dunário, separando-o do pretendido condomínio, encontra-se curso d’água margeado também por típica vegetação de restinga litorânea<sup>14</sup>.

O procedimento administrativo correlato de inquérito civil que originou esta ação civil pública foi instaurado em novembro de 2003, após o recebimento de material alusivo ao empreendimento. As diligências providenciadas, embora não tenham resultado em solução amigável para o problema, demonstraram a necessidade absoluta de propositura de feito que traga segurança jurídica ao patrimônio ambiental e social em grave risco.

Como se verá a seguir, a pretensão imobiliária ora combatida iniciou sua trajetória no ano de 2003, quando da apresentação de projeto de lei complementar municipal, para

---

12 Gerando deslocamentos, tráfego, poluição sonora e do ar, esgotos e lixo.

13 O tema será retomado na seqüência.

14 O curso d’água sofre influência da maré, caracterizando-se suas margens pelo regime de terras de marinha.

alteração pontual de zoneamento previsto pelo Plano Diretor dos Balneários.

Através das diligências determinadas no bojo do procedimento investigatório na Procuradoria da República, logrou esta agente receber toda a documentação da Prefeitura e da Câmara de Vereadores, a qual revela a trajetória da alteração legislativa municipal.

Quanto à FATMA, em 11 de dezembro de 2003, através do ofício 552/03 (documento em anexo), informou que inexistia qualquer pedido referente à pretensão do “Golf”. Contraditoriamente, o ofício enviado no dia seguinte (12/12/03) pelo advogado da empresa “Santinho Empreendimentos Turísticos S A”, assim informou: *“Adianto que no mês de novembro passado foi encaminhado Termo de Referência à Fundação do Meio Ambiente – FATMA para a elaboração do EIA/RIMA, destinado a futura obtenção da Licença Ambiental Prévia – LAP”*.

Com a remessa dos autos, constatou-se que a Santinho Empreendimentos Turísticos havia protocolado sua proposta de termo de referência, expressamente para a implantação do “Costão Golf Club”, em 17 de novembro de 2003.<sup>15</sup>

A Fundação persistiu a negar a ocorrência de discussão ou a existência de procedimento sobre o assunto, como comprova o ofício 4326/03, de 22 de dezembro de 2003: *“... fazendo-se ausente o tema de Vossa requisição.”*

Ainda sobre as informações contraditórias: em 23 de abril de 2004, novamente o Diretor Geral da FATMA informou que *“... não foi gerado qualquer documento a respeito do empreendimento Condomínio Residencial Costão Golf”*.<sup>16</sup> No entanto, em reunião realizada no Ministério Público Estadual<sup>17</sup> (com o Dr. Rui Richter – então Promotor de meio ambiente da capital), o responsável pelo empreendimento, o Sr. Marcondes de Mattos, entregou cópia de

---

15 Documento numerado pela FATMA – fls. 01 do processo de licenciamento ambiental – assinado pelo procurador da empresa, Sr. Francisco Caruso Gomes Jr. Todas as peças enviadas pela FATMA estão sendo colacionadas com a petição inicial.

16 Ofício 1370, de 23/04/04, e comunicação interna 090/04, de 22/04/04.

17 Em data de 07 de abril de 2004, no período da tarde, na sede da Promotoria da capital.

seu próprio ofício enviado à FATMA em 12 de março de 2004, encaminhando o EIA/RIMA em várias cópias. Na citada reunião, o MPF recebeu a cópia do EIA/RIMA que acompanha esta inicial.

Embora a FATMA afirmasse nada saber sobre o empreendimento no final de abril de 2004, em maio do mesmo ano lançou comunicado na imprensa, convidando a sociedade a participar de audiência pública sobre o projeto (cópia em anexo).

O MPF compareceu à referida audiência, na qual restaram sem respostas inúmeras considerações importantes, bem como foi admitida a ignorância do tema pelos técnicos da Fundação estadual, que não haviam sequer lido os documentos do EIA. Na própria audiência, em 07/06/04, foi requerida sua anulação, complementação de estudos e realização de audiência válida (na forma da regulamentação em vigor)<sup>18</sup>.

Este Autor requisitou a assessoria técnica do Prof. Dr. Jorge Cravo, emérito geólogo que presta consultoria a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal<sup>19</sup>. O geólogo, bem como os demais assessores técnicos da Procuradoria da República em Santa Catarina, acompanharam as reuniões e audiências e exararam pareceres, todos discorrendo e alertando sobre os riscos do empreendimento.

Foi realizada nova audiência, em 16/08/04. Novamente aconteceram pressões políticas e econômicas para a aprovação do projeto, bem como continuaram sem respostas problemas técnicos da maior relevância, notadamente em relação à utilização de produtos químicos para formação do gramado do golfe e sua manutenção e conseqüente risco de aniquilação para o aquífero.

Após a realização da audiência pública acima referida, recebeu este MPF documentos de entidades de moradores de Florianópolis, bem como parecer técnico da 4ª CCR, documentos estes que foram repassados à FATMA, requisitando-se complementação do EIA e julgamento do mesmo com a devida atenção aos riscos de degradação irreversível do aquífero Ingleses.

---

18 Também após, através da Recomendação 038/04, em anexo.  
19 Matérias meio ambiente e patrimônio cultural.

O parecer da 4ª CCR, acima citado, é justamente da lavra do Prof. Dr. Jorge Cravo, consultor renomado, o qual indicou mistificações no EIA e falta de atenção por parte da FATMA, especialmente no que respeita à fragilidade/vulnerabilidade do aquífero e risco de contaminação pelos defensivos a serem obrigatoriamente utilizados na manutenção de um campo de golfe, bem como pelo próprio empreendimento imobiliário, de grande magnitude. Tal texto, a informação técnica 158/04, será melhor analisado em item próprio desta petição inicial.

Em outubro de 2004, através do ofício 3233, a FATMA informou estar prosseguindo nas análises e ter determinado a complementação do EIA<sup>20</sup>.

Inúmeros documentos foram encaminhados ao MPF, na seqüência, de particulares e de entidades inconformadas com o projeto em área tão sensível.

Em 26 de novembro de 2004, foi remetido pelo MPF à FATMA o ofício 2825/04, requisitando, com prazo de 48 horas, a remessa de informações sobre a situação da análise do EIA do empreendimento, para fins de propositura de ação civil pública. Ultrapassado o prazo sem qualquer resposta, novo ofício foi encaminhado em data de 01 de dezembro de 2004 – ofício 2872/04. Apenas no dia 06 de dezembro de 2004 foi obtida cópia da Licença Ambiental Prévia nº 225/2004. Curiosamente, a LAP é datada de 05 de novembro de 2004.

Os dirigentes da FATMA, portanto, deliberadamente esconderam desta representante do MPF o deferimento da LAP<sup>21</sup>, como já haviam procedido por ocasião do início do procedimento de licenciamento.

Em 06 de dezembro de 2004 este MPF enviou nova correspondência à FATMA<sup>22</sup>, alertando sobre a irregularidades da Licença e requisitando informações sobre as motivações da decisão administrativa (pareceres técnicos) no prazo de

---

20 O ofício está equivocadamente datado de setembro de 2004, quando na verdade faz-se acompanhar da comunicação interna 210/2004, de 04 de outubro de 2004. Tais datas são relevantes para a conclusão sobre a impertinência da decisão da Fundação.

21 O assunto será encaminhado à unidade criminal deste MPF.

22 Ofício 2925/04, em anexo.

dez dias e sob as penas previstas pelo art. 10 da lei 7347/85. Nada foi remetido em resposta, mas a LAI foi deferida ainda naquele mês<sup>23</sup>, o que só foi descoberto quase um mês mais tarde.

Em data de 18 de dezembro de 2004, atendendo ao convite de 10 entidades comunitárias e organizações não governamentais (ONGs), centenas de pessoas realizaram manifestação de protesto contra o empreendimento, no bairro de Ingleses.

Apenas em meados de janeiro do corrente ano tomou ciência este MPF, por pesquisa própria, do deferimento de Licença Ambiental de Instalação - LAI, através da qual a FATMA, sem qualquer segurança quanto à incolumidade do aquífero dos Ingleses, em afronta à legislação referente às áreas de preservação permanente e postergando condições ínsitas à fase da LAI, permitiu ao empreendimento iniciar trabalhos de terraplanagem e reestruturação da vegetação no local, atividades estas que já foram iniciadas e devem ser paralisadas para se assegurar o resultado útil do feito e a preservação dos recursos naturais.

Em 20 de janeiro de 2005, foi encaminhada cópia de uma representação da União Florianopolitana das Entidades Comunitárias – UFECO – ao PROCON, versando sobre o empreendimento objeto desta ação, ressaltando o Presidente da entidade que a propaganda veiculada pelo empreendedor não se conforma com a realidade:

*“No caso em tela do empreendimento acima, entendemos que a publicidade (...), veiculada no jornal AN de 18 de dezembro de 2004, assinada por um Sr. Fernando Marcondes de Mattos, afirma ao público em geral, categoricamente, que a manutenção do gramado do campo e Golf não será feita com a utilização de agrotóxicos, enquanto o EIA/RIMA do mesmo empreendimento (...) em seu capítulo 1.5.3 folhas 14 e 15 lista todos os tipos de agrotóxicos, como pesticidas, herbicidas e inseticidas que serão utilizados, bem como LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA Nº 225/2004 (...) na fl. 2, especifica que o manejo de tais agrotóxicos deverão ser*

*“monitorados” e os relatórios resultantes dos mesmos disponibilizados ao público.”*

Em 26 de janeiro de 2005 foi trazida uma representação popular a este MPF, assinada pelas seguintes entidades: Aliança Nativa, Associação Caeté Cultura e Natureza, Associação de Moradores da Praia do Forte, Associação de Moradores de Canasvieiras, Associação de Moradores do Rio Vermelho (AMORV), Conselho Comunitário de Ingleses (CCI), Fórum da Cidade, Fundação Lagoa, Movimento Ilhativa e União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO). O documento, ora anexado, solicita a adoção das medidas judiciais cabíveis para impedir a instalação do complexo objeto desta petição.

A principal razão alegada é justamente o uso intensivo de inseticidas, herbicidas, fungicidas e fertilizantes em um campo de golfe: *“O próprio Estudo de Impacto Ambiental apresentado pelo empreendedor informa que serão usadas 30 toneladas/ano de fertilizantes e pesticidas. Alguns dos produtos indicados no EIA/RIMA foram relacionados ao câncer em humanos e animais por um artigo (...) dos EUA de julho-agosto de 2004. Outros estudos informam que o campo de golfe está projetado exatamente sobre uma área onde o aquífero – utilizado para o abastecimento público de 130 mil pessoas – é extremamente vulnerável aos poluentes. Existem três poços de captação de água pela CASAN próximos do campo. Esses fatos indicam os possíveis riscos de contaminação do manancial através do empreendimento pretendido.*

(...)

*Apesar dos riscos concretos do campo de golfe contaminar o aquífero com agrotóxicos carcinogênicos, e agravar os problemas de abastecimento público, o EIA/RIMA não trata desses assuntos com a devida responsabilidade. Os problemas são apresentados como desafios para o manejo de gramados verdes e não como reais ameaças saúde pública. Os requisitos básicos de um EIA/RIMA não são atendidos: alternativas tecnológicas e de localização do projeto; uma avaliação sistemática dos impactos ambientais e uma definição dos limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos (o EIA/RIMA não faz menção aos pontos de captação de água próximos ao projeto). As falhas*

*mostram um descaso com a responsabilidade pública do empreendedor e da FATMA.”*

O documento veio acompanhado, dentre outras peças, de pareceres técnicos sobre a fragilidade das dunas de Ingleses/Santinho e sobre a vulnerabilidade do aquífero de Ingleses.

Do parecer científico sobre a vulnerabilidade do aquífero, assinado pelo eminente professor da Universidade Federal de Santa Catarina, geólogo Dr. Luiz Fernando Scheibe, pode-se citar:

*“O Sistema Aquífero Sedimentar Freático Ingleses (...) está situado na ilha de Santa Catarina, no distrito de Ingleses, correspondendo a uma área de 20,47Km<sup>2</sup>. Este sistema é do tipo poroso, freático, não confinado e desprovido de uma camada impermeabilizante. Ele é responsável pelo abastecimento de água potável de aproximadamente 130.000 habitantes do norte da Ilha de Santa Catarina.*

*Todos estes dados foram confirmado pelos trabalhos citados e descritos no EIA/RIMA, p. 7-14 a 7-61, em que se lê, por exemplo, à p. 7-30:*

*“Os resultados alcançados demonstram que o sistema aquífero costeiro dos Ingleses, de acordo com o método GOD, apresenta índice de vulnerabilidade natural dentro da faixa de extremo, podendo apresentar variações de baixo a alto. O significado do índice extremo, auferido à região dos Ingleses, denota a fragilidade do aquífero livre, naturalmente desprotegido contra qualquer carga contaminante. Tem-se, então uma contribuição às diretrizes de uso e ocupação racionais do solo. (p. 7-30)*

*O mapa de vulnerabilidade formulado pela EPT (2002), cujo detalhe é apresentado na Figura 7.14, demonstra que, apesar de todo o sistema ser considerado vulnerável pela metodologia GOD, existem algumas porções do mesmo cuja vulnerabilidade acentua-se principalmente em função dos seguintes fatores: Zonas com muito baixa espessura de zona não-saturada, ou seja, água subterrânea semi-aflorante, com baixíssima capacidade de atenuação; e Zonas de recarga, principalmente nas zonas de dunas móveis e fixas. (p.7-30-31)” (grifei)*

A conclusão do expert é extremamente preocupante, indicando um risco real e iminente para o valioso aquífero, para simplesmente beneficiar o interesse privado:

*“Do exposto, e sem entrar em contradição com qualquer dos autores citados, conclui-se que a vulnerabilidade do SASFI, na área proposta para o Campo de Golfe e demais instalações referentes ao empreendimento pretendido (com exceção da área oeste, junto às encostas dos morros, considerada área de preservação no projeto), pode ser classificada como Muito Alta e Extrema”.*

*Essa classificação contempla os três índices do método GOD, ou seja, o tipo de ocorrência do aquífero (livre ou confinado, poroso ou fraturado); a litologia da zona vadosa, ou insaturada; e a profundidade do lençol freático.*

*Com efeito, o SASFI é um aquífero livre, ou freático, e poroso, o que confere para esse item os mais altos valores. A litologia da zona vadosa é também arenosa, conferindo-lhe permeabilidade média a alta e permitindo um excelente fluxo da água (e conseqüentemente dos eventuais poluentes solúveis) através de seus poros. E a distância entre a superfície e a zona saturada é da ordem de alguns metros apenas, sendo que nas partes mais baixas ocorre em muitos locais o afloramento do lençol freático, em épocas de chuvas, proporcionando um contato direto dos poluentes com o aquífero, sem qualquer filtração.*

*Esta alta vulnerabilidade deve ser levada em conta em todas as decisões concernentes à oportunidade ou não da sua implantação. Sugere-se ainda que seja considerado o fato de que, mesmo que todos os cuidados possam ser prometidos para a área específica do Campo de Golfe pelo empreendedor, este não poderá garantir as condições que serão adotadas pelos proprietários de cada um dos 181 lotes individuais no manejo de suas áreas de gramado, que deverão representar porcentagem significativa da área total. A tendência, segundo a literatura consultada (...), é de uso abusivo de adubos e defensivos nessas áreas.”*

Na seqüência deste feito ver-se-á como a FATMA foi omissa e inerte face à preocupação com as toneladas de defensivos agrícolas previstos para a manutenção do campo de golfe, e

de maneira geral inepta para a análise dos demais componentes do EIA, inclusive no que respeita à área de influência dos impactos.

Ainda em fevereiro do corrente ano, as entidades populares já referidas realizaram uma coleta de assinaturas em um documento com o seguinte descritor:

*“Nós, abaixo-assinados, cidadãos de Florianópolis, somos contra a instalação do campo de Golfe proposto pelo empreendimento Condomínio Residencial Costão Golfe sobre o aquífero de Ingleses-Rio Vermelho o qual abastece 130.000 usuários do Norte da Ilha. O campo de golfe se situará em área de alta vulnerabilidade do aquífero e próximo aos poços de captação da CASAN. A manutenção do gramado do campo de golfe necessitará de aplicações contínuas de agrotóxicos (...) e adubos químicos (...). Assim, o manejo do gramado proposto e a localização do campo apresentam um risco inaceitável para a água potável, a saúde pública e para o meio ambiente.”* (documento em anexo)

O abaixo-assinado foi subscrito por mais de 2.500 (duas mil e quinhentas ) pessoas.

Finalmente, em data de 15 de março próximo passado, obtive esta peticionária a complementação do parecer da 4ª CCR, relativo aos demais componentes do EIA (o geológico permaneceu inalterado, pois a complementação do empreendedor não solucionou as lacunas apontadas), com as seguintes considerações finais:

*6.1. Os impactos ambientais gerados pela implantação de um teleférico e de um parque nas dunas, ou seja, em Área de Preservação Permanente não estão totalmente justificados. (...)*

*O EIA tenta justificar a construção do teleférico dessa e de outras maneiras. Fato é que de acordo com a legislação em vigor, tal realização constitui um desacerto.*

*6.2. O EIA legítima e fundamenta a instalação do condomínio, do campo de golfe, do Parque Municipal das Dunas e do teleférico utilizando vários recursos maior detalhados na Informação Técnica nº 158/2004. Um dos meios usados para a justificativa é a existência da Lei Complementar nº 133 que aprova todas as estruturas relacionadas ao Costão Golf. Ainda que aprovada pela Câmara de Vereadores de Florianópolis, essa lei entra em conflito,*

*em muitos aspectos, com a Lei nº 2193/85 – Plano Diretor dos Balneários da Ilha de Santa Catarina e com a Resolução CONAMA nº 303/02 (...).*

*6.3. Necessidade de realização de um EIV complementando os aspectos não abrangidos pelo EIA e que deveriam ter sido objetos de análise, principalmente na questão de infra-estrutura do sistema viário.*

*6.4. É de fundamental importância a análise, pelo EIA/RIMA, dos efeitos e conseqüências da sinergia e cumulação provenientes dos empreendimentos já propostos para o norte da Ilha de Santa Catarina, como é o caso do Sapiens Parque.*

*6.5. A revisão do plano diretor da área, ou mesmo implementação de um plano diretor específico para o norte da ilha torna-se algo de extrema importância e urgência.”*

Desta forma indicados os fatos que ensejaram esta propositura, esta petição passará a detalhar cada um dos aspectos jurídicos do presente feito.

#### 4. DO DIREITO:

4.1. No aspecto municipal: a inadequada alteração da legislação:

Como demonstram os documentos em anexo, em 2003 a Prefeitura de Florianópolis enviou à Câmara Municipal o projeto de lei complementar nº 513/2003, através do qual pretendia alterar o zoneamento de áreas em Capivari, no distrito de Ingleses do Rio Vermelho.

O zoneamento da área, até então, era em parte de área de exploração rural (AER) e em sua maior extensão o de área residencial exclusiva (ARE). Pela proposta, e expressamente para acolher a pretensão do particular, alterou-se o uso do solo para área residencial predominante 2-A (ARP 2 A) em sua quase totalidade. Apenas as margens (30m) do rio referido no item anterior foram mantidas como área de preservação permanente, posto que já o eram por força da legislação federal em vigor.

A motivação, evidentemente, era a de propiciar o parcelamento em lotes residenciais, impossível em área rural (AER), e a construção de unidades multifamiliares (prédios), impossível

em área residencial exclusiva (ARE). O texto novo, obviamente, constitui hipótese menos restritiva de uso e ocupação do solo. Onde antes se previa atividades rurais e residências unifamiliares, passava-se a propiciar construção de prédios (vilas multifamiliares), estabelecimentos comerciais e utilização com risco de contaminação aguda.

O texto do projeto de lei é suficiente para esclarecer que, *in casu*, o ato normativo não tem qualquer resquício da necessária impessoalidade da lei: atende a um desígnio particular.

Assim, dispõe a viciada “lei”:

*“Art. 1º. Fica alterada para Área Residencial Predominante 2-A (ARP 2-A) e Área de Preservação Permanente (APP) a Área Residencial Exclusiva - 5 (ARE - 5), e parte da Área de Exploração Rural (AER), localizadas na UEP - 74 - Capivari, Distrito de Ingleses do Rio Vermelho, conforme delimitação no mapa de zoneamento, anexo I, escala 1:10.000, parte integrante desta Lei.*

*Art. 2º. Fica aprovado o Plano Geral de Implantação do Projeto do Complexo de Múltiplo Uso Turístico/Esportivo/Residencial Costão Golf Club, com área de 57,19 há, subdividido no Setor Leste A<sup>1</sup> e Setor Oeste A<sup>2</sup>, conforme planta em escala 1:2.000, anexo II, composto dos seguintes usos:*

*I - Campo de Golfe profissional de 9 buracos, com Área Verde Privativa (AVP) e Escola de Golfe (Driving Range);*

*II - Setor Habitacional Unifamiliar, constituído de 05 conjuntos, totalizando 185 unidades residenciais isoladas;*

*III - Setor Habitacional Multifamiliar constituído de 15 vilas residenciais coletivas, com um total de 125 unidades de 2 a 4 dormitórios;*

*IV - Setor de equipamentos Privativos composto de Sede Social (Club House), Setor Comercial, Setor de Serviços e Teleférico;*

*V - Setor de Equipamentos Comunitários (Setores Esportivos A<sup>1</sup> e A<sup>2</sup> e Portaria de Acesso);*

*VI – Sistema Viário Condominial A<sup>1</sup> e A<sup>2</sup>, interligados através de passagem subterrânea (túnel) sob a rodovia SC – 406;*

*VII – Área Verde de Preservação Permanente;*

*VIII – Sistema Teleférico de integração Costão Golf Club ao Costão do Santinho, de caráter público e acesso tarifado, com formação do Parque Municipal das Dunas dos Ingleses e Santinho e Centro de Educação Ambiental, em convênio com o Município de Florianópolis e uma Universidade local na forma do Anexo III;*

*Parágrafo único – Além da medida compensatória descrita no inciso VIII deste artigo, deverá o empreendedor elaborar Projeto Paisagístico de criação e implantação do Parque da Lagoa do Jacaré, localizada a leste da Estrada Vereador Onildo Cardoso Lemos, na localidade da Praia do Santinho, em parceria com o IPUF e FLORAM, que deverá ser executado concomitantemente a implantação do Complexo “Costão Golf Club”.*

*Art. 3º O uso do espaço aéreo em áreas públicas será a título oneroso, através da destinação de 10% (dez por cento) da receita líquida das tarifas cobradas do Sistema Teleférico, a ser depositada, semestralmente, à conta do Fundo Municipal de Integração Social.*

*Parágrafo único – A receita auferida destinar-se-á ao desenvolvimento de projeto voltado a contenção da ocupação das Dunas dos Ingleses, objetivando a remoção das ocupações que se encontram na área ambientalmente protegida.*

*Art. 4º. Todos os projetos executivos dependerão da aprovação dos órgãos da Prefeitura, ficando o licenciamento condicionado à aprovação e anuência prévia dos órgãos ambientais estadual e municipal competentes, bem como à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para aprovação.*

*Art. 5º. O Complexo de Múltiplo Uso disporá de sistema próprio de infra-estrutura básica completa, compreendendo rede de abastecimento e tratamento de água, rede de coleta e tratamento de esgotos cloacal, rede de escoamento pluvial, rede subterrânea de energia elétrica, iluminação e telefonia, e coleta de lixo.*

*Art. 6º. As obras do Complexo de Múltiplo Uso referido no artigo 2º somente poderão ser iniciadas no que concerne aos usos residenciais após a completa implantação das obras de infra-estrutura e esportivas.*

*Art. 7º. O programa de edificações, equipamentos e benfeitorias reger-se-á pelas disposições constantes da Lei 2.193/85 e legislação complementar, quanto aos limites urbanísticos.*

*Parágrafo único – No caso de habitações uni e multifamiliares integrantes de Complexos de Múltiplos Usos, o número máximo de unidades em regime de condomínios fica condicionado somente aos limites de ocupação da zona de uso correspondente, podendo extrapolar ao número máximo previsto na Lei Municipal nº 1566/78 e Lei Complementar nº 001/97.*

*Art. 8º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”*

#### 4.1.1. Da ausência de generalidade e de impessoalidade:

São requisitos para a validade de lei sua generalidade e impessoalidade, não sendo possível concordar com ato legislativo editado com a única e expressa finalidade de tornar legal ou legítima pretensão de um particular específico.

Como se pode perceber, malgrado a “maquiagem” de condicionamento à análise em várias sedes (Prefeitura, órgãos ambientais, através de EIA/RIMA, etc), a motivação do ato legislativo nunca foi a do interesse público, sendo viciada pela ausência de generalidade e de impessoalidade, atributos que devem caracterizar o texto legal.

Cuidando-se de lei de alteração de zoneamento, instrumento urbanístico vinculado ao planejamento do uso do solo e da expansão das cidades/qualidade de vida, apenas poderia ocorrer a determinação válida para todo e qualquer empreendimento, no local visado. Assim, melhor esclarecendo, sob a motivação de urbanizar de forma mais adequada e/ou propiciar a racional utilização de solo em local objetivado para expansão urbana, em tese pode haver uma reclassificação de usos em áreas no território do município. O que não pode ocorrer é amesquinhar-se o ato legislativo diante de projeto de um particular, legislando apenas em seu benefício.

A “Lei Complementar 133/2003” (na qual foi transformado o projeto de lei complementar 513/2003), portanto, apesar de ter aparência de lei, não pode assim ser considerada para finalidades legais, inclusive a de fundamentar deferimento de licenciamento ambiental<sup>24</sup>.

Ressalta-se o vício da lei municipal como uma das razões dos pedidos que serão feitos ao final desta petição.

#### 4.1.2. Da preterição de leis urbanísticas:

A pretensa legislação municipal que respaldou o pedido de licenciamento ambiental do “Costão Golf” também feriu a legislação federal urbanística, confundindo propositadamente modalidades de parcelamento do solo como “loteamento” com o condomínio de casas térreas e assobradadas previsto na Lei 4.591/64.

Como já se indicou, o “Costão Golf” pretende incluir propriedades privadas (nos lotes individuais), copropriedades (vilas multifamiliares) e áreas comuns, além de estabelecimentos comerciais privados, alternando características típicas de dois regimes legais (o da Lei 6766/79 e o da Lei 4.591/64, anteriormente citada).

A manobra aqui revelada em outras situações costuma adotar o fantasioso nome de “loteamento fechado”:

*“Na verdade, os loteamentos fechados, atropelando a legislação civil e urbanística, são assim concebidos para favorecer, na prática, a privatização do uso das áreas públicas dos loteamentos (áreas verdes e institucionais, sistemas de lazer, ruas e praças, etc), outrora vocacionadas, em sua origem, ao uso coletivo.”<sup>25</sup>*

---

24 Todo licenciamento ambiental, a par de sua análise em relação à legislação ambiental, deve estar de acordo com a legislação municipal de uso e ocupação do solo e, quando existir, com o Plano Diretor da cidade.

25 FREI, José Carlos: Da Legalidade dos Loteamentos Fechados. Doutrina obtida via internet, em anexo.

Verifica-se, outrossim, que a referida “Lei Complementar” também buscou burlar a legislação municipal genérica e aplicável aos condomínios residenciais horizontais (aqueles da Lei 4.591) ou ao uso e ocupação do solo em regime de copropriedade, prevendo, em seu art. 7º, parágrafo único, o afastamento dos dispositivos da Lei nº 1566/78 e LC 001/97.

Aparentemente entenderam os Senhores Vereadores que a legislação geral deve ser aplicada a apenas alguns dos cidadãos, ressaltando-se pessoas ou empresas que estariam “acima da lei”.

Os dois texto legais municipais – Lei 1566/78 e LC 001/97-, aplicáveis a todos os cidadãos de Florianópolis, determinam em relação ao condomínio dito horizontal um número máximo de 15 unidades autônomas nas zonas residenciais e de 25 unidades nas zonas de expansão urbana.<sup>26</sup> O “Costão Golf” pretende extrapolar em muito este limite, bem como incluir estabelecimentos diversos (inclusive comerciais), criando uma espécie de “cidade fechada”, sem qualquer sustentação legal.

A parecerista da 4ª CCR<sup>27</sup> destaca a afronta também à Lei federal de loteamentos e à Lei do Plano Diretor dos Balneários:

*“O parcelamento do solo para fins urbanos é regido pela Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979. Ela dispõe que os estados, o distrito federal e os municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o que ela prevê às peculiaridades regionais e locais.*

*A citada lei determina que o parcelamento dos solos para fins urbanos só será permitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.*

*‘Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.’*

---

26  
27

Art. 3º da Lei 1566/78 e art. 87 da LC 001/97.  
Informação Técnica 052/2005, de 11 de março do corrente, em anexo.

*De acordo com o EIA, a área prevista para a implantação do Costão Golf é zona de expansão urbana, onde é admitido o parcelamento:*

*‘Considerando-se que a área está devidamente tipificada como Zona de Expansão Urbana, na letra da Lei Complementar nº 133 (...)’*

*Pela Lei 2.193/85 – Plano Diretor dos Balneários da Ilha de Santa Catarina, somente é autorizado o parcelamento em zona de expansão urbana quando seus terrenos são imediatamente adjacentes a áreas já urbanizadas.*

*‘Art. 7º - Nas Zonas de Expansão Urbana, satisfeitas as exigências da legislação específica, o loteamento e a utilização do solo na forma de condomínios residenciais unifamiliares somente serão licenciados para os terrenos imediatamente adjacentes às áreas já urbanizadas, a fim de evitar a dispersão da ocupação do solo.*

*§ 1º - Consideram-se terrenos imediatamente adjacentes às áreas já urbanizadas aqueles situados num raio de 250m (duzentos e cinquenta metros) medidos a partir do local onde cessa a ocorrência de edificações contíguas ou do limite entre a zona urbanizada e a zona de expansão urbana.*

*(...)’*

*O empreendimento em questão é considerado condomínio e não loteamento. Portanto, deve-se submeter às exigências do parágrafo primeiro anteriormente transcrito. Porém, o EIA não relata em nenhum de seus capítulos se a tal determinação é cumprida pela região escolhida para a locação do Costão Golf.”*

Assim, ao pretender tratamento desigual perante a lei, o empreendimento “Costão Golf” mais uma vez fere as regras de validade dos atos normativos, além do princípio constitucional da igualdade. Mais que isso, afronta à competência da União Federal em relação às normas gerais de urbanismo (inconstitucionalidade em concreto).

Aliás, também há ferimento dos princípios e das regras da Lei federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, como bem lembrou a assessoria de engenharia (um engenheiro e não um advogado, paradoxalmente) da Câmara Municipal, conforme documento em anexo (peças da alteração legislativa municipal):

*“Tratando-se o complexo desta Lei como um condomínio, questionamos se estão atendidas as disposições das Leis nº 9.785/99 e 10.257/2001”.*

Requer o MPF, mais uma vez, sejam considerados estes vícios de legalidade como razões (causa de pedir) da demanda que será apresentada ao final desta petição.

4.1.3. Da afronta à Constituição do Estado de Santa Catarina:

O art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias da Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989, assim dispõe:

*“Até a promulgação da lei que instituir o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro não poderão ser expedidas pelos Municípios localizados na orla marítima normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território.”*

Como já foi anteriormente esclarecido, a Lei Complementar Municipal nº 133/2003 altera de forma menos restritiva (ou menos protetora para o meio ambiente) a legislação municipal que zoneava a área para exploração rural (em uma pequena parcela) e como residencial exclusiva em sua maior parte. Também determina a nova lei complementar, de forma velada, o afastamento das regras legais gerais que: a) limitam o número máximo de unidades residenciais unifamiliares de um condomínio; e, b) impedem a construção em condomínios fechados de prédios multifamiliares e de estabelecimentos comerciais.

A alteração municipal representada pela “Lei Complementar” dirigida aos interesses privados específicos, portanto, também afrontou diretamente a norma cogente da Constituição Estadual, sendo certo que até esta data não houve a promulgação da Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro<sup>28</sup>.

Em casos semelhantes, tem o Tribunal de Justiça de Santa Catarina afastado a validade, liminarmente, das leis municipais menos restritivas, através de entendimento pacificado: “... a observância da legislação anterior, enquanto não sobrevém o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, se faz imperiosa, de forma a equacionar a urbanização dessas áreas, em face do meio ambiente.”<sup>29</sup> Assim, não pode a Prefeitura Municipal utilizar a legislação mais nova e inválida, para fins de deferimento de alvarás, ou a FATMA, para fins de licenciamento. A lei anterior, válida em decorrência da inconstitucionalidade da Lei Complementar 133/2003, veda a utilização do solo na forma proposta pela empresa Ré neste feito. Ou seja: “A inobservância do estatuído no art. 25 do ADCT da Constituição Estadual acarreta a ineficácia da lei nova” (Arguição de Inconstitucionalidade nº 97.005515-3, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, j. em 20/12/2000, Relator Desembargador Francisco de Oliveira Filho).

#### 4.2. Da legislação federal afrontada:

##### 4.2.1. Da proteção ambiental:

Consagrando o meio ambiente como patrimônio público, a atual Constituição Federal dispõe, em seu art. 225, caput:

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

A expressão utilizada “para as presentes e futuras gerações” refere-se não apenas a uma qualidade ambiental desejável, mas à única possibilidade de continuidade de vida do planeta:

---

<sup>29</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 121, Rel. Des. Alcides Aguiar. Ver também, sobre a matéria: ADIN 2001.004428-5, j. 20/06/01, Rel. Des. Trindade dos Santos; ADIN 135, Rel. Des. Amaral e Silva; Apel. Cível 44.266, j. 01/11/95, Rel. Des. Vanderlei Romer.

*“Para haver justiça, a riqueza que nós herdamos das gerações precedentes não deve ser dissipada para nossa própria conveniência e prazer, mas passada adiante, na medida do possível, para aqueles que nos sucederão”*<sup>30</sup>. No caso em apreço, acrescenta-se o risco para o recurso natural cuja conservação é absolutamente vital: a água.

Além disso, a Carta Magna também priorizou a Zona costeira e a Mata Atlântica como patrimônios nacionais, dentre outros ecossistemas relevantes, cuja utilização somente será permitida na forma da Lei, em condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º).

As Leis federais 4.771/65 (Código Florestal) e 6.938/81 (Lei do Plano Nacional de Meio Ambiente) prescrevem as diretrizes para a proteção ao meio ambiente no país, bem como indicam as formas de vegetação de preservação permanente e as áreas de relevante interesse ecológico. A Lei 9605/98 (Lei dos Crimes Ambientais), por sua vez, estabelece punições para os degradadores de tais recursos ambientais, independentemente da obrigação de recuperação/reparação (CF/88 e Lei 6938/81).

No caso em apreço, a FATMA obviamente não pôde vencer o obstáculo legal que protege a restinga e as dunas (art. 2º da Lei 4771/65 c/c Resolução CONAMA 303). Por isto, simplesmente deixou de licenciar o equipamento do teleférico, embora admita que este é parte essencial do projeto global do condomínio. Sob o argumento de estar havendo uma negociação/pedido de autorização à União Federal, a Fundação deixou de cumprir seu dever legal de impedir toda e qualquer pretensão em área de preservação permanente, que é igualmente objeto de tombamento municipal (Decreto 112/85, cópia em anexo).

A FATMA também deixou de observar os impactos que a região dunar deverá sofrer por conta do megaempreendimento condomínio/campo de golfe pretendido para seu limite direto. Nenhuma linha foi escrita no procedimento de licenciamento, finalmente, sobre a necessidade imperiosa de se preservar o Rio

---

30 KISS, Alexandre: Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. Em Princípio da Precaução, org. de Marcelo Dias Varela e Ana Flávia Barros Platiau. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 3.

Capivaras, lindeiro ao pretendido condomínio/golfe e ao cordão dunar público.

Voltando ao direito aplicável, faz-se mister considerar que a Lei 7.661/88, instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, preocupou-se com a preservação dos recursos naturais e dos principais atributos do litoral brasileiro:

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

*I – recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;”*

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que já havia sido parcialmente regulamentado pelas portarias conhecidas como PNGC I e II, recentemente ganhou nova regulamentação, qual seja o Decreto Presidencial 5.300, publicado em 07 de dezembro de 2004, dois dias antes do deferimento da LAI ao empreendimento em comento.

Do texto do Decreto acima referido, destaca-se:

*“Art. 16. Qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infra-estrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística.”*

A FATMA desobedeceu frontalmente também a este texto legal, fundamentando sua decisão em documento absurdo da CASAN (peça assinada entre o Presidente da Companhia e o empreendedor), que nada esclarece sobre a proteção do aquífero, e que pretende GARANTIR o fornecimento de água para empreendimento pretendido para o norte da Ilha de Santa Catarina, como se isso fosse possível sem o ferimento do interesse público. Também não há infra-estrutura de saneamento.

Neste aspecto, o da falta de água doce, pede o MPF a atenção desse Juízo para as notícias jornalísticas juntadas a

estes autos, especialmente o texto intitulado “Carro-pipa garante lucro na temporada”, de 07/01/2005, do qual se extrai:

*“... o Norte da Ilha, a região da capital mais afetada pela falta de água.*

*(...)*

*A paulista (...) está na praia do Santinho com mais oito familiares. Desde o dia 27 de dezembro a água não chega regularmente.”*

Resumindo o que se infere da leitura do licenciamento ambiental: como o empreendimento não pode em hipótese alguma utilizar a água do aquífero, que se encontra em seu limite de uso/contaminação/esgotamento, deverá receber água do continente, nem que para tanto a CASAN seja obrigada a encontrar novas fontes.

Ou seja: o dinheiro público pagará (caro) para fornecer água para empreendimento privado, visando o lucro de particulares. Mais que isso: o dinheiro público ajudará empreendimento que poderá vir a contaminar o manancial de água que fornece o recurso vital para toda a população do norte da Ilha. Finalmente e sem meias-palavras: pagaremos todos para acabar com o aquífero dos Ingleses/Santinho.

Certamente, quando ocorrer a contaminação do aquífero (que será verificada pelo “monitoramento” do empreendimento do Golfe), o empreendedor procurará diluir sua responsabilidade entre a de todos os demais moradores e usuários da região, resguardando-se de pagar o preço da degradação que tanto está procurando ajudar.

Extremamente importante observar que a LAI estabelece, em caso de verificação de contaminação do aquífero, simplesmente a condicionante de “*prever planos emergenciais de coleta e análise laboratoriais*”. Havendo contaminação ou salinização, obviamente o aquífero estará perdido, já que, ao contrário das águas superficiais (rios e lagos), o lençol freático não pode ser “despoluído”. É exatamente por isso que o documento pífio elaborado entre o empreendedor e a CASAN refere-se à recuperação do “solo”, já que o aquífero, repete-se, estará perdido como recurso vital para toda a população.

Ainda sobre a Zona Costeira e sua proteção legislativa, cumpre destacar que não há qualquer análise sobre a proteção do conjunto paisagístico, já que a LAI da FATMA protela o tema, determinando tão somente a apresentação de um projeto (!!!). Ou seja: após a instalação permitida por sua LAI, a Fundação pretende analisar o projeto (!?!). Seria engraçado se não fosse trágico: primeiro o órgão ambiental autoriza o empreendedor a alterar completamente a paisagem, depois finge analisar projeto para a alterada paisagem.

Apesar de tanto descaso por parte da FATMA, a paisagem é bem protegido pela Constituição Federal<sup>31</sup>, como patrimônio natural/cultural<sup>32</sup> dos mais importantes, com evidente influência nas atividades turísticas.

Importante destacar que o local pretendido para o campo de golfe/condomínio residencial atualmente está bem conservado, como informam as vistorias e documentos acostados.

A própria empresa ora Ré é responsável por ato recente de supressão de vegetação, o que lhe valeu processo criminal perante o judiciário estadual e obrigação de recuperação, através de termo de ajustamento de condutas, como admite a LAI: “*Apresentação de projeto paisagístico englobando as áreas verdes (...) incluindo os itens citados no termo de ajustamento de conduta firmado com o Ministério Público Estadual.*”<sup>33</sup>

#### 4.2.2. Da Proteção ao aquífero:

*“Si l’homme est en mouvement,  
l’eau est histoire  
Si l’homme est en peuple,  
L’eau est le monde  
Si l’homme est vivant,  
L’eau c’est la vie.”*  
(Joan Manuel Serrat)

---

31 Arts. 23, 24 e 216, da CF/88.

32 Ver, sobre o assunto, MIRRA, Álvaro Valery: Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, especialmente p. 31.

33 LAI, item “3” – Das Condições Específicas.

A Constituição Federal esclarece que as águas subterrâneas pertencem aos Estados membros. No caso em apreço, pertencendo a ilha costeira à União, e estando o aquífero inserto no ecossistema de interesse nacional (Zona costeira/Mata Atlântica), evidencia-se o interesse específico do ente público maior, assim, como de toda a população, em sua preservação (bem comum).

Por outro lado, a contaminação do aquífero, seja pelas toneladas de pesticidas e adubos previstos no EIA para o campo de golfe pretendido, seja por seu rebaixamento e salinização (ingresso de cunha salina do mar), terá influência direta em todo o ecossistema da orla do Santinho/Ingleses, bem como na bacia hidrográfica do Rio Capivaras, na praia e no mar, bens da União e de uso comum do povo.

De toda a massa líquida do planeta Terra, apenas 2,7% são formados por água doce, e dela apenas 0,40% se encontra nas águas continentais superficiais e na atmosfera, ao passo que 22,4% de toda a massa hídrica são constituídos por águas subterrâneas. Assim, é muito baixa a porcentagem dos recursos hídricos diretamente disponíveis.<sup>34</sup>

O denominado Código de Águas, Decreto 24.643/34, não foi recepcionado em sua integralidade pela Constituição Federal de 1988, mas permanece plenamente em vigor a parte que disciplina as proibições de construções capazes de poluir ou inutilizar a água de poços ou nascentes, bem como os dispositivos que tratam da poluição das águas e da responsabilidade dos poluidores. No caso em apreço, a FATMA não poderia olvidar tal proibição: o Condomínio/Golfe é capaz de poluir e de inutilizar a água de um importante aquífero, não podendo, portanto, ser licenciado.

Em 1997, entrou em vigor a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9.433, visando assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água com fins de subsidiar a preservação e a infra-estrutura da bacia hidrográfica. A Lei 9.433/97, como não poderia deixar de ser, prioriza o uso da água para o consumo humano e para a dessedentação dos animais.

---

34 MILÁRÉ, Edis: Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário. São Paulo: RT, 2000, p. 216.

O licenciamento de empreendimento capaz de destruir tão rico recurso natural de toda a coletividade afronta a legislação nacional de recursos hídricos. A legislação municipal que pretendeu, invalidamente, legalizar o empreendimento, sem o devido cuidado com o aquífero dos Ingleses e com o ecossistema do qual o mesmo faz parte, também afronta a legislação nacional de recursos hídricos.

4.2.3. Da invalidade do procedimento de licenciamento ambiental do empreendimento objeto deste feito:

A Lei 6938/81 lançou as bases do licenciamento ambiental e do sistema nacional de meio ambiente no país.

A idéia mestra para o licenciamento ambiental é a análise global e séria de todos os aspectos dos empreendimentos que possuam relevância ou que possam de alguma maneira alterar o meio natural. Dentre todos as obras e atividades que devem ser licenciadas, algumas, por seu potencial impacto ambiental, deverão ser objeto de estudo prévio de impacto ambiental, do qual o RIMA – relatório de impacto ambiental -, é apenas um dos elementos<sup>35</sup>.

O estudo prévio de impacto ambiental foi regulamentado, a nível nacional, através da Resolução CONAMA 01/86, ainda em vigor. A CF/88 consagrou o EIA como instituição constitucionalmente exigível, asseguradora da proteção ao meio ambiente e à qualidade de vida.

O Decreto Presidencial 99.274/90 incluiu novos regulamentos ao licenciamento, para, finalmente, ser o mesmo novamente objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, ao editar a Resolução 237/97.

Em todos esses documentos legais, exsurge expressamente prevista a necessidade de apresentação de alternativas locais e técnicas, bem como da denominada “alternativa zero”, ou seja, a análise do cenário da não realização da obra<sup>36</sup>.

---

35 Trata-se do resumo dos estudos e dos aspectos positivos e negativos do mesmo, em linguagem simples e acessível, visando a informação e a participação da população no licenciamento.

36 Art. 5º, I, da resolução CONAMA 01/86.

O licenciamento da FATMA para o empreendimento objeto deste feito em nenhum momento considerou tais exigências legais. Também por esse motivo (causa de pedir), o licenciamento do Costão Golf é ato administrativo nulo.

Também é nulo o licenciamento que não atentou para a correta identificação da área de influência do projeto, como determina o art. 6º da Resolução CONAMA 01/86.

Como ensina Mirra:

*“Diante de um EIA, impõe-se verificar se todas as análises previstas nos arts. 5º e 6º da resolução n. 001/86 foram contempladas, pois o descuido do estudo com relação a qualquer desses aspectos compromete a validade de todo o processo de licenciamento.*

*Nessa matéria, a nosso ver, para o Brasil, vale a lúcida orientação da jurisprudência dos tribunais administrativos franceses: um EIA que não contempla todos os pontos mínimos do seu conteúdo, previstos na regulamentação, é um estudo inexistente; e um EIA que, embora contemple formalmente esses pontos, não os analisa de forma adequada e consistente, é um estudo insuficiente. E tanto num caso (inexistência do EIA) quanto no outro (insuficiência do EIA) o vício que essas irregularidades acarretam ao procedimento do licenciamento é de natureza substancial.”<sup>37</sup>*

Como indicam as entidades que representaram contra o projeto: *“Não há nenhum estudo sobre Ecossistemas Aquáticos, sendo que o empreendimento está inserido na Bacia do Rio do Capivari, abrangendo o Rio dos Ingleses, Ribeirão do Capivari e a Lagoa dos Jacarés.”* (Ofício 01/2004, de 16 de agosto de 2004).

A bacia hidrográfica, ignorada pelo estudo de impacto do empreendimento do “Costão” e pela FATMA, é unidade de ecossistema adotada pela legislação que disciplina o licenciamento ambiental <sup>38</sup>e também a política de recursos hídricos. Também por esse

---

37 MIRRA, Álvaro Valery: Impacto Ambiental – aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998, p. 45.

38 Art. 5º, III, da Resolução CONAMA 01/86.

motivo (causa de pedir), a incorreta definição da área de influência do projeto, o licenciamento é nulo.

Assim como a bacia hidrográfica, foram desdenhadas as circunstâncias específicas de se tratar de empreendimento previsto para uma ilha, com seus naturais limites para crescimento. Sendo certo que o norte da Ilha de Santa Catarina é atualmente área crítica de crescimento e de ocupação, tal circunstância não foi considerada pela FATMA ou pelo EIA. O problema foi detectado pela assessoria técnica da 4ª CCR:

*“... o documento contém: ‘Além dessa condição especial em relação às praias mais procuradas da Ilha, o Condomínio Residencial Costão Golf distará apenas 27 Km do Centro de Florianópolis, lembrando que o crescimento da cidade está avançando rapidamente para o Norte da Ilha’ (...) (EIA, vol. I, p.1-5, 3º§). Essa afirmativa deve ser altamente considerada quando da análise global da viabilidade ambiental do empreendimento, considerando-se os potenciais efeitos cumulativo e sinérgico, pois outros empreendimentos, como o Sapiens Parque, estão sendo avaliados para obtenção de Licença Ambiental Prévia.*

*(...)*

*Destacamos que em um EIA/RIMA todos os tópicos estão concatenados. A localização do empreendimento determina a melhor opção ambiental da área geográfica e as áreas de influência balizam os níveis e as interrelações do diagnóstico ambiental. Se o diagnóstico não atende à sua finalidade, estando incompleto ou incorretamente detalhado, a avaliação dos impactos e as medidas mitigadoras/compensadoras serão deficientes.”<sup>39</sup>*

Cumpra esclarecer que, apesar de ter sido repassada a informação técnica da 4ª CCR à FATMA e ao empreendedor, a complementação determinada e fornecida nada acrescentou para solucionar as lacunas e as falhas do EIA. As conclusões da equipe da FATMA, capitaneada pelo advogado André Dadam, são absolutamente dissociadas da realidade que os documentos do licenciamento revelam.

O local pretendido pelo empreendimento, por outro lado, não possui rede coletora de esgoto, já que o norte da Ilha de Santa Catarina, como a maior parte da capital catarinense, não possui sistema de tratamento de esgotos, problema extremamente grave que não possui previsão para solução a curto prazo. Exatamente por não poder contar com a solução global/pública para a futura geração de esgotos domésticos do empreendimento, o Costão Golf apresentou projeto de tratamento próprio. O projeto inicialmente apresentado foi considerado pela FATMA como extremamente complexo, já que incluía importante alteração no subsolo.

A estação de tratamento que foi considerada para a expedição da LAI, porém, não contempla solução para destinação final dos efluentes tratados, imaginando-se que os mesmos serão reintroduzidos (pelo reúso) e infiltrados no solo/subsolo, gerando mais um risco para o aquífero. O efluentes, cumpre consignar, também não poderão ser destinados ao Rio Capivari, já que se trata de curso d'água Classe 1<sup>40</sup>.

Sobre reúso da água da chuva, resposta apresentada pelo empreendedor para o problema da necessidade de muita água para manutenção de gramados de golfe, tal solução também é falsa, já que a recarga do aquífero ficará prejudicada (revitalização do corpo hídrico através da infiltração da água da chuva pelo solo). A própria pavimentação de ruas e as edificações deverão trazer prejuízos à recarga, diminuindo a área permeável à água da chuva.

Quanto à questão geológica que impede o licenciamento ambiental ora impugnado, cumpre destacar do documento da 4ª CCR:

“14.5 A vulnerabilidade natural dos aquíferos é predominantemente (cerca de 80 a 90%) classificada como vulnerável, muito vulnerável e extremamente vulnerável, o que sugere uma necessidade de cuidados ambientais específicos.”

As plantas trazidas à análise da FATMA (EIA) informam sobre a vulnerabilidade geológica na área de influência direta do empreendimento (área do golfe/condomínio). Na verdade, as informações escritas pela equipe do EIA são tendenciosas, já que

minoram os riscos envolvidos. Os documentos científicos juntados com esta petição corroboram a assertiva sobre a vulnerabilidade do aquífero e as características geológicas do local pretendido pelo Costão Golf.

As lacunas do EIA, a tendenciosidade da equipe que o elaborou, os erros da análise da FATMA, a omissão da Fundação quanto a temas fundamentais e regras do licenciamento, os riscos apontados pelos especialistas, são as razões da lógica ambiental que, aliadas às determinações da Lei, tornam inviável o projeto da empresa particular.

Para terminar com o capítulo relativo aos vícios que tornam nulo o licenciamento ambiental da FATMA, cumpre ainda lembrar que não houve qualquer definição sobre a compensação ambiental determinada pelo art. 36 da Lei 9.985/2000 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

#### 4.3. Ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV:

A Lei federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, estabelece regras de ordem e de interesses públicos visando a garantia dos cidadãos à “cidade sustentável”.

Trata-se de importante inovação legislativa que, à luz da Constituição de 88, procura concretizar o desígnio da função social/ambiental da propriedade, ordenando e controlando o uso do solo a fim de evitar a deterioração das áreas urbanizadas e a degradação ambiental.

Tais desideratos têm como principais instrumentos o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo de impacto de vizinhança.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV deverá evidenciar a repercussão que a implantação do empreendimento trará à vida e às atividades das pessoas que vivem em sua área de influência, bem como avaliar seus efeitos sobre a infra-estrutura pública do local.

O EIV também deverá nortear qualquer mudança de zoneamento municipal ou alteração do Plano Diretor da Cidade. No caso em apreço, foi descuidada a determinação legal que exige a realização do EIV.

Em caso semelhante (obra de grande impacto em local ambientalmente sensível) e versando sobre a Ilha de Santa Catarina, já se pronunciou o egrégio TRF 4ª Região:

*“Em razão das imposições ambientais e legais, afigura-se imprescindível que quaisquer construções ou edificações de grande porte no entorno da Lagoa da Conceição ou, mais precisamente, na respectiva bacia hidrográfica devam sujeitar-se à exigências dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança.”* (AI 2003.04.01.010070-3, Rel. Des. Federal Valdemar Capeletti, j. em 21/05/2003, 4ª Turma)

4.4. Das Recomendações do Ministério Público Estadual para a Região de Ingleses/Santinho:

Depois de alguns anos, a Companhia de Águas e Saneamento de Santa Catarina – CASAN, vem alertando a sociedade e as instituições públicas acerca da relevância social e ecológica do aquífero dos Ingleses, bem como dos riscos criados pelo incremento de construções/ocupação na região.

Em 1999, a CASAN enviou algumas informações sobre a importância do aquífero a este MPF, revelando, no entanto, a precariedade das providências da empresa no que respeita à proteção do recurso natural (ofício CT/D 0649, de 30.06.99).

Junto ao ofício acima referido, fora, anexados: projeto de levantamento geofísico das águas subterrâneas na região da praia dos Ingleses, Santinho e Rio Vermelho, parecer final da gerência de recursos hídricos e meio ambiente (GMA), carta convite para realização de consultoria para avaliação hidrogeológica e termo de referência para padronização da carta convite.

Do parecer final da gerência cumpre destacar, inclusive para desmistificar a alegada possibilidade de a CASAN fornecer a água necessária ao empreendimento do Costão Golfe:

*“Esta Gerência, preocupada com o crescimento no Norte e Sul da Ilha de Santa Catarina, por saber a existência dos aquíferos das Dunas da Praia dos Ingleses e Região do Campeche água potável disponível em quantidade, por saber dos altos custos de importar água do continente reforçado pela preocupação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) da cidade de Florianópolis, vimos informar a necessidade de contratação de estudo prévio para avaliação e aproveitamento desses mananciais.*

*O assunto foi discutido também entre geólogos e técnicos da GDO, da GMA e do IPUF (Prefeitura Municipal de Florianópolis) onde concluíram que há riscos de contaminação pela ação do homem urbano se não for preservada a área da superfície do solo que contém o lençol subterrâneo.”*

O conhecimento acumulado sobre o aquífero dos Ingleses reforçou a posição da CASAN, que hoje possui poços de abastecimento públicos – um deles a cerca de 400 metros da área pretendida pelo Costão Golfe -, ao mesmo tempo em que consolidou ou fundamentou a preocupação com a possibilidade de contaminação. Por estas razões, a CASAN vem realizando um trabalho de cooperação com o Ministério Público Estadual, parceria que já gerou diversas ações e recomendações da maior importância.

Em efeito, em fevereiro de 2004 o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do MPE emitiu as Recomendações cujas cópias seguem em anexo, endereçadas à CASAN, à FATMA, à SUSP (Secretaria de urbanismo da Prefeitura), ao IPUF e à então Prefeita Municipal, alertando sobre a questão do aquífero e determinando o não licenciamento de novos empreendimentos de médio e grande porte na região do aquífero dos Ingleses e Rio Vermelho, a manutenção da extração da água nos níveis atuais e a não aprovação de novos empreendimentos na região.

Evidentemente os órgãos públicos mencionados não observaram as recomendações do Ministério Público quando analisaram, aprovaram e licenciaram o empreendimento objeto deste feito.

Do texto das Recomendações, cumpre citar:

*“Considerando as reuniões ocorridas no Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente em conjunto com a 28ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital, entre diversos órgãos do governo e outras entidades, nas quais concluiu-se que o cuidado com o manancial de Ingleses e Rio Vermelho é fundamental para a conservação do mesmo;*

*Considerando ser a água um bem fundamental e um recurso finito essencial para a sustentação da vida;*

*Considerando a importância das águas subterrâneas, que são uma reserva estratégica fundamental para o suprimento das populações;*

*Considerando os dados dos estudos realizados pela Engenharia e Pesquisas Tecnológicas (EPT) em 2000, que informam que a vazão de exploração máxima do aquífero em questão é de 393 l/s e que hoje a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) abastece toda a costa norte da Ilha de Santa Catarina com o manancial subterrâneo dos Ingleses, explorando a vazão de 300 l/s.”*

O não atendimento parcial das Recomendações pelos órgãos citados, bem como o risco de novos empreendimentos sendo licenciados, levou o MPE a renovar suas providências, desta vez incluindo o não licenciamento de novos empreendimentos de qualquer porte na região do aquífero dos Ingleses e Rio Vermelho.

Do novo texto (Recomendações de março do corrente), destaca-se:

*“Considerando que o princípio da precaução impôs, em definitivo, a adoção do enfoque da prudência e da vigilância na aplicação do Direito Ambiental às condutas e atividades, efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente, em detrimento do enfoque da tolerância.”*

A consideração do MPE reveste-se da maior importância, é invocada como causa de pedir neste feito e também como prova do valor ambiental do recurso natural e do interesse público e social em sua manutenção.

#### 4.5. Dos Princípios da Prevenção e da

##### Precaução:

A situação de certeza de impacto e de risco de impacto é o cerne da questão jurídica envolvendo o condomínio/golfe/teleférico pretendido pelas empresas Rés.

A importância das águas subterrâneas, que correspondem a 98,8% de toda a água doce disponível no planeta também.

Cumpre lembrar que grande parte dessas águas subterrâneas não pode ser utilizada, por se localizarem a mais de 800 metros de profundidade, o que felizmente não ocorre nos Ingleses.

Por outro lado, a captação sem a necessária segurança ou de forma abusiva é preocupante, haja vista o risco de poluição dos aquíferos, as conseqüências desconhecidas de uma utilização em larga escala, e a inexistência de um controle eficaz da contaminação das águas superficiais.<sup>41</sup>

Quando um dano pode ser mensurado, ou seja, delineado a partir dos dados científicos que são fornecidos, pode-se aplicar o que se denomina o Princípio da Prevenção, pedra basilar do Direito Ambiental. Partindo-se do pressuposto de que o dano ambiental é de difícil ou impossível reparação, nada mais evidente do que se privilegiar a prevenção, ou seja, a adoção das medidas ou decisões necessárias a evitar-se o resultado degradador.

No caso em apreço, por força das lacunas e deficiências do estudo de impacto ambiental e da análise da FATMA, resta exercício dos mais difíceis indicar exatamente todos os danos ou impactos negativos do empreendimento. Isto porque não há estudos sobre os impactos na bacia hidrográfica como um todo, não há informações sobre os impactos do próprio condomínio/golfe na APP e no elemento hídrico superficial (dunas, matas ciliares e rio das Capivaras), ou na fauna (pela presença maciça de agrotóxicos).

Também inexistindo estudo de impacto de vizinhança, desconhecidos são os reflexos sociais negativos que poderiam ser minorados ou solucionados.

Como a FATMA postergou a análise de projeto de alteração paisagística para depois da própria alteração, também não se pode analisar a magnitude ou a irreversibilidade da mesma.

Finalmente, há que se atentar para o enorme risco que paira sobre a água potável que abastece o norte da Ilha de Santa Catarina. Embora sendo certo que a contaminação acontecerá, e que vultosos gastos públicos serão feitos para buscar água para fornecer ao particular, não há como mensurar ou avaliar em toda a sua integralidade o impacto negativo da perda do recurso natural finito.

---

41 GRAF, Ana Cláudia Bento: A tutela dos Estados sobre as águas. Em FREITAS, Vladimir Passos de (coordenador): Água – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000, p. 62.

Ocorrendo também lacunas no estudo de impacto, o qual não informa sobre velocidade de infiltração de líquidos na área geológica do empreendimento, ou sobre o processo de impermeabilização de drenos e lagoas (onde se pretende manter líquidos apenas parcialmente tratados), não há como precisar em quanto tempo estará irremediavelmente contaminado o aquífero dos Ingleses.

A Reunião do RIO, ou Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorrida em 1992, originou a “Declaração do Rio de Janeiro”, em cuja lista de princípios encontra-se: *“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”*

Este novo princípio do Direito Ambiental refere-se justamente a uma nova sociedade, à qual convencionou-se denominar sociedade de risco: “O princípio da precaução é atualmente uma referência indispensável em todas as abordagens relativas aos riscos.”<sup>42</sup>

Assim, o princípio da precaução difere do da prevenção, quando os riscos e danos que se quer evitar são incertos e o conhecimento científico é escasso ou controvertido sobre os efeitos de um dado produto ou substância no meio ambiente. Alguns danos podem ser medidos em relação a sua intensidade, mas outros permanecem incertos quanto a seus efeitos a médio e longo prazo no ambiente ou em relação à saúde humana.<sup>43</sup>

É certo que o empreendimento constitui dano certo e irreparável em áreas de preservação permanente, como se comprova pela documentação juntada, especialmente pareceres técnicos da 4ª CCR, dos biólogos que assessoram este MPF<sup>44</sup>, e das entidades

---

42 PRIEUR, Michel: Droit de l'Environnement, 4ª ed. Paris: Dalloz, 2001, p. 145.

43 RIOS, Aurélio Virgílio Veiga: O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira: estudos de casos. Em Princípio da Precaução, op. cit. , p. 375.

44 Ver informação técnica nº 40/2005, de 31/01/05, que desvenda as incoerências da análise da “complementação” do EIA/RIMA, análise esta feita pela FATMA.

comunitárias que representaram contra a instalação do empreendimento, inclusive trazendo textos técnicos<sup>45</sup>.

Além disso, também é certo, haja vista a admissão do uso de produtos químicos (adubos e pesticidas, industriais ou não) no EIA, que haverá contaminação do aquífero pela atividade do golfe/manutenção de gramados. A licença Ambiental de Instalação – LAI da FATMA, quanto a isso, é evidentemente negligente: estabelece que não podem ser usados produtos químicos, ao mesmo tempo em que licencia atividade que necessariamente usa em grande quantidade produtos químicos.

Também é mistificadora tal licença, pois prevê excepcionalmente a possibilidade de uso de produtos químicos para manutenção do gramado, desde que com “controle”, etc, o que equivale a concordar “jogando para frente” o problema.

De nada adianta, e os funcionários da FATMA sabem disso, o documento da CASAN que propõe monitoramento do aquífero: as águas subterrâneas, uma vez contaminadas, não podem ser despoluídas. É justamente por saber disso, ou seja, que o dano é irremediável, que o empreendedor compromete-se com projeto de recuperação do solo, o que não é a prioridade. Além disso, o licenciamento da FATMA nada analisa sobre o uso de dinheiro público para “trazer água” do continente para o empreendimento.

Por outro lado, inexistindo dados conclusivos, não se pode afirmar sobre o tempo que levará para a contaminação do aquífero, sobre as obras de alteração paisagística, sobre a possibilidade de contaminação do curso d’água adjacente ao empreendimento, sobre os impactos sobre a fauna, sobre a forma de infiltração do sistema de tratamento de esgotos (já que o local não possui rede coletora pública) e sobre tantos outros aspectos, repita-se, negligenciados no estudo de impacto ambiental e no procedimento da FATMA.

Assim, requer-se a este Juízo a aplicação simultânea dos princípios da prevenção e da precaução para que o empreendimento do Condomínio residencial/Costão/teleférico tenha sua

---

45 Textos sobre contaminações de aquíferos por agrotóxicos, dissertação de Mestrado na UFSC sobre o aquífero e o risco de sua contaminação pelo adensamento populacional, construções e uso do recurso.

implantação impedida, afastando-se o impacto e o risco ambientais intoleráveis.

#### 5. Do Pedido de Liminar:

Como se comprova pela documentação ora juntada, o empreendimento obteve licenciamento de instalação em dezembro de 2004. No final do ano de 2004, a julgar pelos carimbos da Prefeitura Municipal, obteve alvarás para início de implantação.

A época dos atos administrativos, a demora ou má vontade da FATMA em prestar informações ao MPF e a necessidade de embasamento técnico adequado fizeram que apenas nesta data tenha sido possível o ajuizamento desta ação civil pública.

Felizmente as obras no local estão apenas em seu início, como informam as entidades comunitárias que obtiveram em apenas dois dias duas mil e quinhentas assinaturas contra o empreendimento.

Por enquanto, portanto, não estão sendo utilizados produtos químicos no local. A área ainda está sendo adequada ao ajustamento de condutas do empreendedor com o MPE (recuperação parcial – margens do rio), e alterada em sua superfície.

No entanto, faz-se urgente impedir a continuidade dessas alterações, que podem se tornar irreversíveis, notadamente se houver intervenção no subsolo, poluição no rio e no mar onde o mesmo deságua, ou alteração no cordão dunário. Destaca-se que o projeto prevê a abertura/construção de “lagos” na área do golfe/condomínio, inexistindo, como admite a LAI, informações seguras sobre a impermeabilização do solo ou outras providências que assegurem a incomunicabilidade da água destas lagoas com o aquífero.

A precariedade das informações e da fiscalização da FATMA são fatores que aumentam o risco de danos ambientais irreversíveis, caracterizadores do *periculum in mora*. O *fumus boni juris* foi exaustivamente apresentado nesta petição.

Assim, requer o MPF a imediata paralisação da implantação do empreendimento objeto desta ação, sob pena de multa de R\$ 200.000 (duzentos mil reais) cuja fixação se requer.

Também liminarmente requer que a FATMA suspenda seu licenciamento ambiental e o Município os efeitos dos alvarás porventura deferidos.

Pleiteia o Autor seja dada ciência da paralisação e das suspensões ao cartório de registro de imóveis da capital (responsável pelo norte da Ilha), para que sejam devidamente alertados possíveis compradores ou investidores do empreendimento/lotes.

Finalmente, e para garantir o resultado útil do feito, requer liminarmente que a FATMA providencie vistoria imediata, apresentando relatório pormenorizado de todas as intervenções/alterações realizadas pelas empresas rés até hoje, obrando para a obediência à medida liminar de paralisação.

#### 6. Do Pedido Final:

Requer o Ministério Público, como pedido principal:

a) a citação dos Réus para contestarem, querendo, o presente feito civil público, sob pena de revelia;

b) a intimação do IBAMA e da União Federal, para ciência e, querendo, virem a integrar o pólo ativo da ação;

c) a final sejam canceladas licenças ambientais e alvarás municipais, haja vista as causas de pedir enumeradas e discorridas nesta petição;

d) seja a FATMA condenada, além de cancelar seu licenciamento, a: 1) impedir qualquer alteração negativa na área particular pretendida para o condomínio e o golfe, salvo as intervenções necessárias à recuperação ambiental, na forma a ser definida pela perícia a ser realizada neste processo; 2) impedir igualmente alterações na vegetação nativa da área, nas margens do rio das Capivaras e no cordão dunário, salvo para restauração e preservação da mata atlântica, ciliar e de restinga; 3) não licenciar atividades e obras na região do aquífero dos Ingleses que utilizem grande quantidade de água, prevejam utilização de produtos químicos, propiciem adensamento e alta ocupação humanos; 4) não licenciar obras ou atividades, na região de Ingleses/Santinho que possam vir a comprometer o abastecimento de água para a população, contaminar cursos d'água e o mar ou comprometer o aquífero, ou que venham a originar a utilização de verbas públicas para suprir interesses meramente privados; 5) não licenciar obras sem a realização do estudo de impacto de vizinhança, conforme requisitos e disposições do Estatuto da Cidade;

e) sejam as empresas Rés condenadas, solidariamente: 1) a não realizar qualquer alteração no local pretendido

para o empreendimento objeto deste feito, salvo novos projetos que venham a ser analisados no futuro, através de estudo de impacto e de licenciamento ambiental de acordo com a legislação e compatíveis com a fragilidade ambiental da área; 2) a não realizar no local implantação de vegetação exótica, alterações no solo e no subsolo, e utilização de produtos químicos como adubos ou pesticidas; 3) a cumprir a obrigação de recuperação ambiental acordada com o Ministério Público Estadual, bem como qualquer outra providência de recuperação/restauração ambiental que seja definida pela perícia neste processo, especialmente visando à preservação das margens do Rio das Capivaras, retirando quaisquer equipamentos porventura existentes nestas (mata ciliar/APP); 4) a compensar financeiramente danos que venham a ser constatados em perícia;

f) seja o Município condenado: 1) a não deferir ou a cancelar alvarás visando à concretização do empreendimento objeto deste feito ou para o teleférico em área de preservação permanente (cordão dunário), revogando atos administrativos ou iniciativas adotadas com esta finalidade junto à União Federal (serviço de patrimônio da União); 2) a não utilizar como fundamento em hipótese alguma, na análise de pedidos de alvarás, a Lei Complementar Municipal nº 133, de dezembro de 2003, haja vista sua nulidade, inconstitucionalidade e ilegalidade; 3) a observar e a respeitar, para a região em comento e para todo o município, a legislação ambiental e urbanística federal em vigor, especialmente na análise de pedidos de alvará de construção, exigindo o Estudo de Impacto de Vizinhança nas hipóteses e na forma previstas pelo Estatuto da Cidade;

g) sejam os Réus condenados nos ônus da sucumbência.

Requer o autor a produção de todos os meios de prova em direito permitidos, especialmente perícia técnica, juntada de documentos e oitiva de testemunhas.

Dá ao feito, embora inestimável, o valor de 200.000,00 (duzentos mil reais).

Pede deferimento.

Florianópolis, 31 de março de 2005.

Analúcia Hartmann  
Procuradora da República