
A desconstrução do espaço na Lagoa da Conceição – uma análise dos danos ambientais com base em instrumento jurídico

Lia Mara Wedy*
Adriana Marques Rossetto**
Liciania Cariam Beck***
Guillermo alfredo Johnson****

Resumo

Esta pesquisa teve por objetivo diagnosticar a eficácia do instrumento ação civil pública com o Ministério Público Estadual e Federal na prevenção/reparação dos danos causados ao meio ambiente e na resolução de conflitos ambientais ocorridos na Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição, no período de 1995 a 2005. Como instrumentos para coleta dos dados foram utilizados o levantamento e análise das ações civis públicas, ajuizadas no Ministério Público Estadual e Federal. Conclui-se que as Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Preservação com Uso Limitado pelo Plano Diretor ou Unidades de Preservação estão como protagonistas na lista das mais desrespeitadas, agravando-se os problemas de apropriação inadequada e poluição dessas áreas e que os órgãos públicos lideram a lista dos réus no desrespeito às questões ambientais.

Palavras-chave: Ação civil pública. Meio ambiente. Bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição.

* Mestre em Gestão de Políticas Públicas; professora da UDESC; Rodovia SC 407, Km 04, Bairro Sertão do Imaruim, 88122-000, São José, SC; lwedy@hotmail.com

** Doutora em Engenharia de Produção, área de concentração em Gestão Ambiental; professora e coordenadora do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Univali; arossetto@univali.br

*** Mestre em Gestão de Políticas Públicas; pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas da Univali; becklisa@terra.com.br

**** Doutor em Sociologia Política; professor e vice-coordenador do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Univali; gjohnson@univali.br

1 INTRODUÇÃO

A busca por um processo de desenvolvimento fundado em bases sustentáveis, que combinem crescimento econômico, equidade social e respeito ao meio, tem sido o grande desafio da sociedade contemporânea. Contudo, apesar do evidente consenso da sociedade sobre a questão, uma gestão bem sucedida do ambiente tem sido dificultada por uma cultura marcada pela questão material e pelo perfil individualista.

O território ocupado pela Ilha de Santa Catarina, no município de Florianópolis, situado no estado de Santa Catarina e conhecido por suas belezas naturais, é um retrato desse quadro, pois, a partir dos anos 70, desencadeia-se um fenômeno de expansão ligado às políticas de desenvolvimento da capital, em particular, do turismo, iniciando-se nova ameaça ao ambiente insular: a expansão imobiliária.

A região da Lagoa é uma vitrine para mostrar a riqueza da Mata Atlântica, das restingas e do funcionamento de uma bacia hidrográfica. Existem seis unidades de preservação nos arredores da Lagoa da Conceição, mas todas estão ameaçadas pela urbanização, gerando prejuízos à biodiversidade.

O objetivo da pesquisa foi verificar a eficácia do instrumento ação civil pública com o Ministério Público Estadual e Federal na prevenção/reparação dos danos ao meio ambiente e resolução de conflitos ambientais, utilizando como estudo de caso a Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição, no período de 1995 a 2005.

Primeiramente, o trabalho pautou-se por uma pesquisa quantitativa, mensurando e quantificando as ações civis públicas relativas às questões ambientais da Lagoa da Conceição ajuizadas no Ministério Público Estadual e Federal. Posteriormente, sentiu-se a necessidade de uma análise de dados de conteúdos, buscando-se, por intermédio de consulta ao Comitê de Gerenciamento da Lagoa, comprovar a eficácia do instrumento da ação civil pública na prevenção e reparação dos danos ambientais.

O registro público tornou-se uma ferramenta bastante eficiente para a obtenção de dados dessa

natureza, destacando-se a ação civil pública por considerá-la o mais importante instrumento coletivo de acesso à Justiça e, também, dos mais avançados na defesa e proteção do meio ambiente. Cabe salientar que esse instrumento por si é insuficiente para traçar o cenário real do ambiente, já que as agressões ambientais nem sempre são efetivamente registradas; entretanto, por meio desses registros, pode-se ter uma amostragem significativa dos principais impactos negativos na Lagoa da Conceição.

Os danos causados pela ação do homem e a preservação ambiental constituem ações antagônicas que passam a ser o objeto das políticas ambientais, tendo as leis como instrumentos concretos, a fim de garantir o equilíbrio entre o uso intensivo de recursos naturais e as atividades humanas.

As pesquisas na área ambiental têm por objetivo analisar a possibilidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Para tanto, faz-se necessário o emprego de ações múltiplas e conjuntas que devem integrar a responsabilidade da sociedade civil e a ação do Estado, surgindo no campo do judiciário a figura do Direito ambiental, como instrumento capaz de impor freios à devastação da natureza, mediante o ordenamento jurídico legal.

Nessa perspectiva, o Estado é impelido pela sociedade para que utilize seu poder de regulação, fiscalização e autuação por intermédio da criação de leis ambientais, principalmente no que se refere à ação preventiva, criando mecanismos de avaliação prévia dos impactos ambientais.

Nesse âmbito, destaca-se a importância da realização de pesquisas relacionadas à identificação e registro de ocorrências de impactos prejudiciais à paisagem local, na perspectiva de orientar de maneira adequada as políticas públicas de desenvolvimento, integrando os três níveis: municipais, estaduais e federais.

2 DIREITO AMBIENTAL

O meio ambiente tem-se tornado um tema não apenas regional, mas universal, constituindo um de-

safo ao homem, o qual tem-se mostrado cada vez mais um devastador implacável da natureza. “O homem deste final de século vivencia a ameaça do desaparecimento de sua espécie, não em consequência de eventos sobrenaturais, mas sim de suas próprias ações.” (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 88). Começam, portanto, a surgir preocupações com a questão ambiental diante da ação destruidora dos homens.

Schonardie (2003) relata que as questões ambientais, em um primeiro momento, eram restritas à escala local, mas com as mudanças mais amplas nas relações sociais e econômicas, essas questões tomaram outras dimensões.

Diante dessa preocupação ambiental, crescente mundialmente, apareceu a necessidade de os estados tutelarem o meio ambiente, elevando a atenção cada vez mais com a manutenção de equilíbrio ecológico, os seus recursos naturais para conservá-los e preservá-los. “Com isso, destaca-se o direito como ciência normativa e reguladora das relações sociais, que possui importante papel a desempenhar na batalha em que se engajou o homem na luta por sua sobrevivência como espécie.” (SCHONARDIE, 2003, p. 19). Diante desse fato, a atuação das Ciências Jurídicas criou novo ramo do Direito, denominado Direito Ambiental.

De acordo com Antunes (2000, p. 9):

Mais do que um Direito autônomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito. [...] O Direito Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado.

A partir da criação do Direito Ambiental, surtem, inclusive, as legislações de amparo ao meio ambiente, em níveis federais, estaduais e municipais.

O município de Florianópolis possui órgãos e leis encarregados pela preservação ambiental, mas,

mesmo com todos esses recursos instituídos, observa-se no dia a dia o sistema lagunar ser afetado pela ação antrópica.

As pesquisas na área ambiental têm por objetivo analisar a possibilidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Para tanto, faz-se necessário o emprego de ações múltiplas e conjuntas que devem integrar a responsabilidade da sociedade civil e a ação do Estado, tendo o Direito Ambiental como instrumento capaz de impor freios à devastação da natureza, mediante o ordenamento jurídico legal.

Nessa perspectiva, o Estado é impelido pela sociedade para que utilize seu poder de regulação, fiscalização e autuação por intermédio da criação de leis ambientais, principalmente no que se refere à ação preventiva, criando-se mecanismos de avaliação prévia dos impactos dessa natureza.

A legislação ambiental brasileira é considerada avançada, já que prescreve severas sanções aos responsáveis por danos ecológicos ao meio ambiente, e ela também equiparou a responsabilidade do poder público com a da coletividade na questão da preservação do meio ambiente.

A participação do cidadão e da sociedade organizada no sentido de evitar os danos ambientais, além da provação na área institucional, ou seja, órgão público federal, estadual e municipal, acontece mediante a utilização de alguns instrumentos processuais aos quais a legislação lhes dá legitimidade.

A Constituição Brasileira de 1988 garante a existência no ordenamento jurídico de instrumentos jurídico-processuais que permitam encaminhar ao Poder Judiciário as lesões ou ameaças ao direito de usufruir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre esses instrumentos, destacam-se como principais a ação civil pública e a ação popular, pois são amplamente utilizados na defesa e proteção ao meio ambiente.

Por intermédio da ação civil pública e da ação popular, o Poder Judiciário, amparado pela Constituição, apresenta instrumentos para promover a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio público e social.

2.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Publicada em 24 de julho de 1985, a Lei n. 7.347 institui a Ação Civil Pública como instrumento jurídico de defesa de alguns interesses transindividuais, como do meio ambiente, dos consumidores, do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico:

[...] de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular, e à ordem urbanística. (BRASIL, 1985).

A Lei abriu novos horizontes para que os valores socioculturais passassem a ser tutelados perante a justiça, entre eles, a preservação da qualidade ambiental, reconhecendo que tais direitos são considerados atualmente como direitos humanos fundamentais, conhecidos como “direitos de terceira geração”, por alguns autores como Bobbio (1992).

No que se refere à Constituição, a ação civil pública encontra-se amparada no seu artigo 129, inciso III, como meio de “[...] proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

O objeto imediato da ação civil pública vai determinar a espécie de tutela a ser prestada: condenatória, declaratória, constitutiva, executiva ou mandamental. Já o objeto mediato diz respeito ao interesse ou direito que se pretende tutelar por intermédio da ação.

Tratando-se da tutela do meio ambiente, a legitimação foi uma das grandes inovações introduzidas pela Lei de Ação Civil Pública, pois, além do Estado representado pelo Ministério Público, estendeu a titularidade dos interesses ambientais também a outras entidades públicas e privadas, com ênfase às associações que tenham como finalidade institucional a defesa do meio ambiente, conforme estabelece o artigo 5º e seus incisos.

O inquérito civil público e a ação civil pública são mecanismos processuais que visam à garantia dos direitos difusos e destinados à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos outros direitos difusos e coletivos, sendo utilizados para a defesa de um meio ambiente equilibrado, entre outros. O inquérito civil é privativo do Ministério Público, que poderá instaurá-lo de ofício ou então provocado por alguma pessoa ou associação. O inquérito civil é um procedimento preparatório para o principal: a ação civil pública.

A parte passiva da ação civil pública será qualquer pessoa física ou jurídica responsável pela ameaça ou dano ambiental, inclusive o Estado, pois, quando não parte dele, o ato lesivo, geralmente para ele, concorre diretamente, quando licencia ou permite a atividade nociva, ou então quando deixa de coibi-la.

Milaré (1995, p. 247-248) esclarece que:

O Poder Público poderá sempre figurar no polo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do meio ambiente: se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, por intermédio de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão no dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Ao Estado restará, no entanto, a possibilidade de voltar-se regressivamente, neste último caso, contra o direto causador do dano e, naquele outro, contra o agente que, por culpa, deu causa à danosidade ambiental.

Em 1985, a Lei 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Ministério Público, ao atribuir a função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Antes da ação civil pública, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal e na área cível, tendo apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Com o advento da ação civil pública, o órgão passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos, mas salvo algumas exceções, o Ministério Público está em estágio preorganizacional em matéria ambiental (MOREIRA, 2002), pois os órgãos do executivo não dispõem de meios e recursos para a magnitude da atuação que lhe é reservada, e

a sociedade civil tem desconhecimento de seu papel e dificuldade de organizar-se. Outro mecanismo que merece destaque na questão da defesa do meio ambiente é a ação popular.

A ação popular instituída pela Lei 4.717 de 1965 leva em conta, principalmente, a moralidade administrativa, estimulando o cidadão a se tornar um guardião do patrimônio público. O titular da ação é o cidadão, isto é, aquele dotado de direitos políticos. A ação deve ser proposta contra aqueles que, em nome da entidade pública lesionada, praticarem o ato ilícito. Pretende-se, com a ação popular, a decretação da nulidade do ato lesivo, não apenas a declaração, como disposto na lei específica.

A ação popular, sob o ponto de vista de um conceito legal do termo político, é uma forma de o indivíduo, como participante da sociedade, atuar isoladamente, como fiscalizador dos atos dos governantes e daqueles que recebem, sob qualquer justificativa, dinheiro, bens ou valores públicos.

3 CRESCENTE URBANIZAÇÃO E O MEIO AMBIENTE

Observa-se cada vez mais uma crescente preocupação com a questão urbana na agenda ambiental. Metade da população mundial é urbana, e a maior parte dos problemas ambientais que comprometem diretamente as pessoas se encontra em seu entorno imediato.

Do ponto de vista ecológico e demográfico, os dados disponíveis atestam a velocidade, extensão e profundidade dessas mudanças no que se refere ao processo de urbanização. Alimentadas, pelo menos até o final da década de 60, por elevadas taxas de crescimento vegetativo e durante todo o período por crescentes fluxos migratórios de campo para a cidade, a população urbana que em 1950 mal atingia a cifra de 18 milhões de habitantes – 36% da população total –, em 1980 atinge 80 milhões – mais de 50% da população total. (FERREIRA, 2000, p. 102).

A degradação ambiental urbana aumenta ao mesmo tempo em que se alarga a faixa de exclusão social e a capacidade de ação do Estado. Ferreira (1993, p. 103) ressalta que a sociedade urbana brasileira resultante “[...] do processo de crescimento, urbanização e mudança dos últimos anos apresenta-se estruturalmente como uma sociedade diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual.”

Philippi Júnior (1999, p. 81) enfatiza:

A busca da sustentabilidade ambiental nos centros urbanos é um dos desafios ambientais deste final de século, sendo amplamente reconhecido que o acúmulo de problemas ambientais não apenas afeta a produtividade das cidades mas, ainda cobra um ônus maior das populações pobres, sobre as quais recaem os impactos desse processo, dado o precário acesso das mesmas aos serviços básicos de infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição adequada de lixo, transportes, drenagem e outros serviços.

Torna-se cada vez mais evidente que o principal desafio global será reestruturar políticas e criar instrumentos de gestão das sociedades urbanas para satisfazer às necessidades mínimas, como moradia, saneamento básico, segurança e lazer.

O despertar da consciência ecológica ocorrida principalmente a partir da década de 1970 acabou implicando mudanças de comportamento e, principalmente, análises mais coerentes sobre problemas relacionados às questões urbanas. A difusão quantitativa e qualitativa de informações, principalmente entre os grupos menos favorecidos da sociedade, tornou evidente que problemas ambientais decorrem da falta de responsabilidade das autoridades públicas em promover projetos de desenvolvimento das condições urbanas, bem como a falta de fiscalização sobre a ação de empresas.

Dessa forma, parte da população passa a atuar em importantes ações de conscientização ambiental, valorizadas e asseguradas como direito inalienável do cidadão.

Algumas pessoas, percebendo os estragos que esse modelo de desenvolvimento causava ao meio ambiente, começaram a se organizar em grupos para combater a crescente destruição ambiental. A organização de grupos de pessoas para tal fim originou o que se conhece por movimento ambientalista:

Conjunto de organizações e indivíduos, agentes portadores de interesses difusos, coletivos e públicos, voltados à conservação ambiental, à sustentabilidade do desenvolvimento, à gestão democrática e justa dos recursos naturais e aos impactos sociais e ambientais das atividades humanas, caracterizado, sobretudo por organizações não governamentais sem vínculos com interesses lucrativos, formais ou informais. (BORN, 2003, p. 109-110).

Desse movimento, por sua vez, nasceram as Organizações Não Governamentais (ONGs), ou seja, organizações sem a participação dos governos dos países onde elas atuam, formadas por pessoas da sociedade civil. Os objetivos das ONGs vão desde o combate da destruição do meio ambiente até a defesa dos direitos das mulheres, das minorias raciais, da criança, etc.

Algumas experiências isoladas de planejamento com a participação da comunidade ganham simpatizantes em todo o mundo. O processo de planejamento participativo apresenta-se como um método eficiente de garantir melhor gerenciamento da transformação da cidade, e sua viabilização possibilita a ruptura de velhos hábitos característicos de administrações públicas, como o casuísmo e a corrupção administrativa. Nesse processo, população, governantes e técnicos decidem as prioridades na intervenção urbana, a forma como ocorre essa intervenção e, assim, quais serão as novas feições da cidade.

As ações especulativas do mercado imobiliário também podem resultar em sérias distorções na valorização do solo e, portanto, precisam ser levadas em conta em uma análise das políticas urbanas. Uma forma de conter, ou pelo menos atenuar, as distorções trazidas pelo mercado imobiliário é criar leis que regulamentem a ocupação das áreas municipais e pla-

nos diretores que reduzam o poder de barganha e o arbítrio de autoridades.

A partir de 1988, em matéria de direito urbanístico, os municípios tiveram grande avanço com a criação do Estatuto da Cidade, especialmente por relacionar a proteção do meio ambiente às normas urbanísticas, pois havia carência de normas específicas a ser seguidas pelos municípios na elaboração do Plano Diretor e na política de desenvolvimento urbano.

Assim, segundo Cavedon e outros (2003, p. 180):

[...] o Estatuto da Cidade consubstancia-se em norma de grande atualidade, adequada à conflituosidade e problemática das sociedades contemporâneas, e comprometida com os dilemas sociais e ambientais típicos das sociedades de risco.

4 BACIA HIDROGRÁFICA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO

A Bacia da Lagoa da Conceição está localizada na costa centro-leste da Ilha de Santa Catarina, município de Florianópolis, estado de Santa Catarina. Possui uma forma alongada no sentido Norte-Sul e paralela à linha da costa; suas coordenadas são de, aproximadamente, 27°30'S e 48°27'W (HAUFF, 1996). Chamada de Lagoa, na realidade, é uma laguna, ligada ao mar pelo Canal da Barra da Lagoa. A Lagoa e o Canal constituem um recurso natural de usos múltiplos e, pelo seu valor, alcança âmbitos naturais, econômicos e sociais de grande importância ao município de Florianópolis.

Nesse contexto, o estudo foi abordado com o conceito de bacia hidrográfica, já que todas as atividades naturais e/ou antrópicos que ali se desenvolvem influem diretamente na Lagoa como corpo receptor.

Vários ribeirões, riachos, rios, o Canal da Barra e águas subterrâneas desembocam na Lagoa da Conceição. “Este conjunto de contribuintes e o corpo lagunar receptor (lagoa) formam a Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição e todos influenciam na qualidade da água.” (BARBOSA, 2003, p. 12).

Segundo o autor, fazem parte da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição as comunidades da Barra da Lagoa, Centro da Lagoa, Canto dos Araçás, Costa da Lagoa, Porto da Lagoa, Retiro da Lagoa, Rio Vermelho, praias da Joaquina, Mole e Galheta.

Localizada a, aproximadamente, 12 km do centro da Florianópolis, a Lagoa da Conceição é um recanto que, por sua beleza, é hoje considerada o maior cartão-postal da cidade, recebe pessoas de vários pontos do Brasil e do mundo que chegam cada vez em maior número, atraídas pela qualidade de vida e por suas belezas naturais.

Muitos se tornam moradores da localidade, aumentando de maneira significativa a população local. População essa que cresceu de maneira rápida e desordenada, tanto em encostas quanto em áreas de preservação, restingas, dunas, atingindo, inclusive, aterro/ocupação dentro de seu espelho d'água. Observa-se, portanto, que a falta de planejamento e conscientização é um dos aspectos que mais interferem na depredação ambiental local.

O descaso quanto à capacidade de suporte permitiu que a população aumentasse consideravelmente, pois, segundo dados do Diagnóstico Ambiental Preliminar da Lagoa da Conceição (ABES/CREASC, 2000), em 1980, essa localidade tinha apenas 7.897 habitantes fixos; já em 1991, aumentou para 14.784 habitantes; em 1996, atingiu 19.316 residentes. Em 2000, o censo estimou 23.929 habitantes para o local. Esse descaso quanto à capacidade de suporte de ambientes insulares, como a Lagoa da Conceição, faz com que a população aumente de forma considerável, trazendo como consequências inúmeros problemas, entre eles, o desequilíbrio de fauna, flora e produção excessiva de resíduos sólidos e efluentes que, na maioria das vezes, não possuem tratamento.

O processo de ocupação da Lagoa de modo geral aconteceu de forma desordenada, pois somente em 1985 é que entra em vigor a Lei 2.193/85, a qual regulamenta o uso e a ocupação do solo nos balneários da Ilha de Santa Catarina, declarando-a área especial e de interesse turístico. Todavia, essa lei não

foi, com o Plano Diretor local, suficiente para cessar a indiscriminada ocupação na região, que persiste ainda hoje.

A população atual da Lagoa é de, aproximadamente, 30.000 pessoas, sendo habitada tanto pela comunidade nativa quanto por grupos de diferentes regiões do país e do exterior.

O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição aponta o caos urbanístico na região, o turismo desenfreado e a inexistência de projetos de conscientização ambiental como as principais razões do crescimento das redes de esgoto clandestinas.

Pêgas (2005, p. 181-182) complementa em seus estudos sobre a Lagoa da Conceição que:

O saneamento básico é o maior problema da Lagoa da Conceição. A poluição por esgotos vem provocando a destruição do ambiente comprometendo a própria permanência do turismo na área. [...] Quando chove grande parte da água da chuva vai para a rede de esgotos, que não dão vazão a este volume. Uma das consequências imediata e grave do contato com o esgoto que cai na lagoa é a ocorrência de doenças, como hepatite, diarreias, viroses, lesões de pele e micoses, causadas por bactérias coliformes fecais, por exemplo. Outro agravante é a gordura excessiva proveniente dos restaurantes jogada na rede de esgotos. As bocas de lobo permitem a entrada de papéis e garrafas que acabam bloqueando-as, complicando assim o sistema de coleta pluvial.

Estudos realizados na Lagoa a partir do *Diagnóstico Ambiental Preliminar da Lagoa da Conceição* anunciam para 2010 a morte da Lagoa, pois “[...] não haverá mais condições de balneabilidade na Lagoa, e toda a atividade de recreação primária deverá ser proibida.” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA, 2000). O Diagnóstico não é fruto de pesquisa ou trabalho de campo inédito, as entidades: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/SC) e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES/

SC) compilaram os dados de vários órgãos (Casan, Prefeitura Municipal, Fatma) e trabalharam os números.

Observa-se, portanto, a urgência da valorização ambiental dos recursos naturais da Lagoa da Conceição, revendo posturas e formulação de políticas públicas que primem pelo bem coletivo, e não individual.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Há algum tempo, a Lagoa da Conceição vem apresentando problemas relacionados à degradação ambiental. Isso se deve ao fato de a dimensão ambiental não ter sido considerada no seu processo de expansão, o que, aliado à falta de uma abordagem integrada aos seus problemas, o desrespeito à legislação e uma elevada taxa de crescimento ocasionaram ocupações desordenadas. Esse processo vem sendo promovido não apenas pelos setores de baixa renda, mas principalmente pelos setores de classe média e alta.

Um modo de preservação do meio ambiente local e, em consequência, da redução dos impactos ambientais negativos oriundos das atividades humanas na Lagoa, tem sido a fiscalização realizada pelos órgãos públicos normalmente por meio da concessão, ou não, de licenças para a realização de obras e outras atividades, avaliando o impacto ambiental; entretanto, essa não tem-se mostrado eficiente, tendo em vista as constantes agressões a esse ecossistema.

Nesse contexto, os órgãos públicos responsáveis pelo ordenamento territorial (uso, ocupação, preservação ambiental, etc.) não conseguem, por forças diversas, estabelecer as condições adequadas ao desenvolvimento e crescimento dos espaços urbanos, sendo necessária uma interlocução mais rigorosa, papel efetivado mediante a Procuradoria da República. Um dos instrumentos utilizados nessa interlocução, e foco do presente estudo, constitui a ação civil pública.

Durante a pesquisa, constatou-se que antes dos processos ser registrados como ações civis públicas,

ao darem entrada na Promotoria responsável, geram primeiramente um Procedimento Administrativo (PA).

Segundo Pinho (2001, p. 151):

[...] é o procedimento administrativo preparatório em que o Promotor de Justiça recolhe evidências que permitem a formação de convencimento sobre a existência ou não da prática de ato nocivo a interesses difusos ou individuais homogêneos que justifique a propositura de uma ação civil pública. Essa modalidade de apuração somente pode ser instaurada e presidida por membro do Ministério Público.

Os assuntos tratados nas PAs, na sua maioria, referem-se a construções irregulares em Área de Preservação Permanente (APP), construções irregulares de edifícios residenciais, ocupação de patrimônio público, construção em áreas de marinha, desmatamentos, lançamento de esgoto, pesca predatória, ocupação de curso d'água. Entre essas ações, a maioria refere-se a construções irregulares em área de APP e encontra-se em situação de andamento, ou seja, podem tornar-se ações civis públicas. Uma minoria foi arquivada por acordo entre as partes.

Segundo Schonardie (2003, p. 58-59):

Dentre os mecanismos legais de que dispomos para a defesa da tutela ambiental, destacam-se como principais a ação civil pública e a ação popular. Esses mecanismos são amplamente utilizados quando se trata da questão da efetivação da proteção ambiental aos meios judiciais. Através deles, tanto o órgão do Ministério Público quanto a sociedade civil organizada ou o simples cidadão poderão requerer a providência estatal para garantir o cumprimento e a observação das normas ambientais.

Desse modo, observa-se que o maior número de ações civis públicas decorre de um processo de urbanização desordenada, como construções irregulares fora do zoneamento permitido (área residencial predominante), sem habite-se e viabilidade de funcionamento, construções clandestinas em APP, terras de

marinha e em prejuízo aos recursos naturais da Lagoa de maneira geral, como o comprometimento do lençol freático, geração de efluentes, desmatamento e assoreamento; seguidos de danos referentes ao esgoto sanitário, devastação da vegetação, aterros e uso das águas da Lagoa pelo tráfego de lanchas e barcos sem fiscalização ambiental.

A partir das análises das ações civis públicas, constatou-se que o fator decisivo para que esses danos ocorram, principalmente os relativos às construções irregulares, é ocasionado pela discordância entre leis municipais, estaduais e federais na avaliação de determinados projetos e em maior comprometimento no cumprimento das leis por parte dos órgãos públicos, como da população como um todo, pois as leis existem e são vastas na proteção do ecossistema da Lagoa da Conceição.

No confronto entre as análises das ações civis públicas e a realidade da Lagoa obtida a partir do parecer do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição¹, obtiveram-se os seguintes resultados.

Quanto ao número de ações civis públicas ajuizadas no período de 1995 a 2005 no Ministério Público Estadual e Federal, totalizaram 27 ações, sendo 12 ajuizadas pelo Ministério Público Estadual e 15 pelo Federal. Observou-se que realmente o número de ações para um período de 10 anos não é muito expres-

sivo, principalmente tendo em vista o número acentuado de evidências relativas às constantes agressões ao meio ambiente na Lagoa da Conceição.

Segundo o Comitê, o aumento do número de ações civis públicas, principalmente a partir de 2003, deve-se à busca, por parte de pessoas de várias partes do país e do mundo, pela qualidade de vida de Florianópolis, mais especificamente da Lagoa da Conceição. Essa busca tornou-se mais acentuada também em razão da valorização que a mídia tem atribuído ao município de Florianópolis e suas belezas naturais. Com a demanda cada vez maior de pessoas que vêm morar na região, a Lagoa da Conceição tem sido vítima de uma ocupação desordenada que promove a poluição das águas, a destruição das áreas de preservação permanente, o esgotamento do sistema viário e a privatização da orla.

Esse aumento dos danos causou uma mobilização por parte da população, que passa a atuar em importantes ações de conscientização ambiental e investir na ação civil pública como instrumento jurídico de proteção ao meio ambiente. Essas iniciativas ainda são tímidas, mas o despertar da consciência ecológica ocorrida principalmente a partir da década de 1970, está implicando mudanças de comportamento e análises mais coerentes sobre os problemas ambientais.

Tabela 1: Número de ações civis públicas ajuizadas pelos Ministérios Público Estadual e Federal no período entre 1995 e 2005

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ações	1	1	2	0	0	1	0	2	3	1	16
Total											27

Em relação aos danos ambientais serem decorrentes na sua maioria de um processo de urbanização desordenada, com construções irregulares, principalmente em áreas de APP e terras de marinha, observa-se, segundo o Comitê, que isso é bastante compreensível, pois metade da área da Lagoa é representada por Áreas de Preservação Permanente e, com o aumento populacional ocorrido nos últimos anos, essas áreas têm sofrido maior impacto.

Constatou-se, inclusive, que ações civis públicas relacionadas à contaminação das águas da Lagoa

– sejam elas referentes ao esgoto sanitário; principal causador da poluição do solo e dos lençóis freáticos, mananciais e cursos d'água – provocadas em virtude da infiltração dos efluentes, ou da contaminação pelas tintas provenientes dos barcos quase não existem, demonstrando a falta de preocupação em relação às águas da Lagoa tanto por parte do poder público, quanto da população em geral. Das ações analisadas, apenas duas de modo específico tratam da questão relacionada à destinação inadequada de esgotos sa-

nitários; uma delas contém várias denúncias em uma mesma ação.

No entanto, observa-se que a preocupação em relação às águas da Lagoa tem aumentado só recentemente, em razão de maior conscientização em nível nacional e mundial com referência à importância da água no planeta. Conforme ressaltado pelo Comitê, seria muito importante criar um Plano Diretor de uso das águas da Lagoa, para seu melhor gerenciamento, assim como há um Plano Diretor de uso e ocupação do solo na Lagoa da Conceição.

Em relação à análise de as ações civis públicas demonstrarem que os órgãos públicos são os principais responsáveis pelos danos ambientais, aparecendo em 57% dos casos e identificando a Prefeitura Municipal de Florianópolis como um dos principais responsáveis pela poluição, o Comitê constata que os órgãos públicos, de maneira geral, têm-se mostrado inoperantes e suscetíveis ao tráfico de influências. Destaca-se que os gerenciadores desses órgãos sofrem influência política em relação aos pareceres técnicos, que se configuram segundo o Comitê como corrupção indireta.

Outro agravante refere-se à falta de uma cobrança mais efetiva por parte da população para que esses órgãos cumpram com seus deveres. Observa-se, inclusive, que o fato de as pessoas físicas aparecerem em segundo lugar, com 23% de responsabilidade nos danos ambientais da Lagoa, mostra que os pequenos empreendimentos passam, muitas vezes, despercebidos, camuflados e quando são notados já estão efetivados, sendo muito mais difícil reverter o quadro. Barbosa (2003) coloca essa questão referindo-se à responsabilidade da população em geral, que segue suas próprias regras em desacordo com a preservação e legislação vigentes. Já quanto aos grandes empreendimentos, o controle é bem maior, pois são mais visíveis e fáceis de ser acompanhados.

Segundo o Comitê, também não interessa às grandes construtoras se instalem na Lagoa, pois não existe a verticalização, e o preço do metro quadrado na Lagoa é muito caro para se investir. Outro fator que afugenta os grandes empreendimentos é que muitas áreas são de APP e, por temerem as ações dos mo-

vimentos ambientalistas, esses investidores evitam ações que possam vincular sua marca a uma imagem negativa, especialmente em relação à responsabilidade socioambiental, hoje tão em voga como instrumento de *marketing*.

Quanto à situação de as ações civis públicas estarem em sua maioria em andamento, observou-se que uma das grandes dificuldades dos Comitês, e de maneira geral das ONGs, é o acompanhamento dessas ações. Na maioria das vezes, as denúncias são feitas, mas não existe um controle do desenrolar dos processos, em virtude do amadorismo da maioria dos movimentos ambientalistas, com participantes voluntários e sem estrutura administrativa e financeira. Essa característica dificulta o acompanhamento de cada denúncia, e o seu desfecho final, geralmente, cai no esquecimento. Isso sem mencionar o fato de que o denunciante não sabe definir se a denúncia continua ainda como Procedimento Administrativo ou se já se tornou uma ação civil pública.

Constatou-se, também, de maneira geral, conforme o Comitê de Gerenciamento que tanto com referência às PAs quanto às ações civis públicas há um aumento em relação às denúncias efetivadas ao Ministério Público Federal em relação às denúncias pelo Ministério Público Estadual. Essa diferença configura-se porque os movimentos ambientalistas consideram o Ministério Público Federal menos comprometido com as influências políticas e econômicas locais.

Portanto, a partir dessas análises, observa-se que, para a solução dos problemas ambientais da Lagoa da Conceição, deve-se procurar um planejamento do uso sustentável do meio ambiente, que apenas se concretizará mediante maior intervenção estatal no planejamento urbano, bem como maior comprometimento no gerenciamento dos recursos naturais com a ação da sociedade. Os danos causados ao meio ambiente podem ser tutelados por diversos instrumentos, com destaque, em especial, à ação civil pública; porém, antes disso, é importante que a prevenção prevaleça, pois, em muitos casos, o prejuízo ao meio ambiente é irreversível. Outro ponto importante a ser observado é que a omissão dos órgãos públicos em

várias circunstâncias quanto ao seu dever constitucional de assegurar proteção ao meio ambiente não exclui a responsabilidade da sociedade civil como um todo.

Percebe-se que, apesar dos problemas observados na prática, como a morosidade no andamento das ações, ou mesmo a dificuldade encontrada em condenar judicialmente o próprio poder público a reparar os danos causados por suas atividades nocivas/omisivas, a resposta social é a de denunciar ao mesmo Estado – via MP.

6 CONCLUSÃO

Para satisfazer às suas múltiplas necessidades, o homem disputa os bens ambientais que são limitados, fato que está na raiz de grande parte dos conflitos que envolvem o meio ambiente e a sociedade.

No Brasil, principalmente a partir da década de 1980, as políticas públicas ambientais passaram a pregar a proteção do meio ambiente com a compatibilização do desenvolvimento econômico e social. O meio ambiente, por intermédio da Lei n. 6.938/81, passa a ser considerado um patrimônio público que, para ser preservado e protegido, exige a reunião de esforços do Poder Público e da coletividade.

Portanto, na tentativa de conter o conflito entre homem e natureza, o Estado faz uso da regulamentação legal, mediante o Ministério Público, que é tutor dos interesses da coletividade, a fim de alcançar seus objetivos.

Nesse contexto, um avanço significativo veio com a Lei n. 7.347/85, a qual regulamenta a ação civil pública de defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural e de outros interesses difusos e coletivos. Essa lei democratiza o acesso à justiça e constituiu um dos meios mais recorrentes na solução dos conflitos ambientais, pois viabiliza o espaço de discussão sobre essas questões, com a participação da sociedade civil, de organizações não governamentais, de movimentos sociais e da atuação do Ministério Público. Este, por meio dos promo-

tores públicos, desempenha um papel primordial na proteção ambiental.

Observa-se, portanto, que no Brasil, de maneira geral, e na Lagoa da Conceição, especificamente, o problema não reside mais na existência ou não de regulamentação, pois esta existe e é vasta, a questão concentra-se agora na inexistência de uma implementação adequada.

Nesse contexto, as ações civis públicas, objeto de análise deste trabalho, mostraram pouca representatividade na prevenção/reparação dos danos ambientais na Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição. Essa pouca representatividade evidencia-se pelo reduzido número de ações civis públicas ajuizadas no período de 1995 a 2005, no Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, em relação às crescentes e constantes agressões a esse ecossistema.

O reduzido número de ações decorre, em muitos casos, da falta de informação por parte da comunidade local acerca da utilização desse instrumento jurídico. Outro fator que contribui para esse resultado é o descrédito da população em relação ao Poder Judiciário, visto como inacessível e moroso, pois as consequências dos danos ambientais são maiores e mais aceleradas do que a tramitação das ações. Ações que são urgentes na quase totalidade dos casos. O meio ambiente, diante da lesão ou ameaça de lesão, não dispõe de condições para aguardar o desenrolar dos processos até a sentença, a fim de que se implemente a medida necessária, constatando-se em alguns casos, em razão da morosidade, danos irreversíveis ao meio ambiente.

Deve-se ressaltar, entretanto, a importância desse instrumento na resolução dos conflitos ambientais de forma pacífica, mediante os acordos realizados, de maneira que o infrator possa reparar o dano causado ao meio ambiente e evitar a morosidade da justiça.

Outro agente importante são os movimentos ambientalistas que se configuram como grandes fiscais das questões ambientais, sendo, no caso da Lagoa da Conceição, os mais representativos em denúncias de danos no local. Contudo, não estão, na maioria das

vezes, profissionalmente estruturados, apresentam-se sem condições financeiras, administrativas, com participantes voluntários, o que dificulta muito suas ações, inclusive em relação ao acompanhamento das ações civis públicas impetradas que, na sua maioria, cai em esquecimento.

Entretanto, a partir da análise das ações civis públicas e verificação de sua grande potencialidade como instrumento para a mudança de atitude em relação à intervenção no meio ambiente, em especial com os próprios órgãos públicos, constata-se que esta pode se configurar em um processo educativo e elucidativo tanto à comunidade quanto ao poder público. Como é possível constatar, por meio das análises, a maior parte das denúncias tem como réus os órgãos públicos, por não terem cumprido o dever legal de impedir o dano ambiental.

Outro fator determinante é a falta de sintonia entre os órgãos públicos, principalmente em relação à localização das áreas de preservação, havendo necessidade de um estudo científico e um processo de demarcação e mapeamento, e não apenas a dedução empírica e individualizada por parte de cada órgão. Uma vez caracterizados os danos ambientais, examinou-se que a maioria das ações é relativa aos danos relacionados às unidades de conservação, em que são observadas ações referentes a construções irregulares, desmatamentos e aterros em áreas de APP. Portanto, torna-se urgente um mapeamento dessas áreas, inclusive para o planejamento de Plano Diretor do Município. Existem, também, conflitos na atuação

desses órgãos, gerados pelas diferentes interpretações atribuídas às leis, provocando discussões acerca dos poderes cabíveis a cada um, apesar dos objetivos de preservação em comum.

Dessa forma, os órgãos públicos com a população são os grandes responsáveis pela execução adequada da vasta legislação hoje existente. Os degradadores do meio ambiente devem respeitar a lei e não ser meramente reprimidos, pois a preocupação maior deve ser com o cumprimento da lei, não esperando a ocorrência do dano ambiental.

Os problemas referentes às questões ambientais exigem mudança de paradigma, no qual o poder público tem de estar comprometido na formulação de políticas públicas que evidenciem o bem coletivo e não o individual, primando pelo rigor no cumprimento das leis. Contudo, não se pode esperar somente as soluções vindas do poder público; outra solução é trabalhar a educação ambiental e social.

A valorização da consciência ambiental, embora não seja a única saída, apresenta-se como importante conquista que pode influenciar decisivamente os rumos da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição a alcançar uma política ambiental plena e forte que proteja o meio ambiente dos interesses econômicos desordenados e que invista nos interesses da população local. No entanto, essas mudanças somente serão promovidas com a participação da comunidade na gestão e planejamento do seu espaço e, principalmente, com uma gestão competente e comprometida por parte dos órgãos públicos.

La desconstrucción del espacio en la Lagoa da Conceição – un análisis de los daños ambientales con base en instrumentos jurídicos

Resumen

Esta investigación tuvo por objetivo diagnosticar la eficacia del instrumento denominado acción civil pública ante el Ministerio Público Provincial y Nacional en la prevención/reparación de los daños ocasionados al medio ambiente y en la resolución de los conflictos ambientales ocurridos en la Cuenca Hidrográfica de la Lagoa da Conceição en el período de 1995 hasta 2005. Como instrumentos para la obtención de las

informaciones fueron utilizados el levantamiento y el análisis de las Acciones Civiles Públicas juzgadas por el Ministerio Público Provincial y Nacional. A partir de las investigaciones fue posible concluir que las Áreas de Conservación Permanente y las Áreas de Conservación con Uso Limitado por el Plan Director, o las Unidades de Conservación, están como protagonistas en la lista de las mas desobedecidas, agravando los problemas de apropiación inadecuada y contaminación de esas áreas y que los órganos públicos encabezan la lista de los reos en observancia de las cuestiones ambientales.

Palabras llave: Acción civil pública. Medio ambiente. Cuenca hidrográfica de la Lagoa da Conceição.

Nota explicativa

¹ Por intermédio do depoimento do Sr. Alécio Santos, presidente da entidade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA. **Diagnóstico Preliminar da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição**. Florianópolis: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, 2000.

BARBOSA, T. C. P. **Ecolagoa**: um breve documento sobre a ecologia da bacia hidrográfica da Lagoa da Conceição. Florianópolis: Gráfica Agnus, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BORN, R. H. Articulação do capital social pelo movimento ambientalista para a sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). Meio Ambiente no século 21. **21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1998.

_____. Congresso. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 1990.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF, 1965.

BRASIL. **Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a Ação Civil Pública de Responsabilidade Por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens e Direitos de Valor Artístico, Elétrico, Histórico, Turístico, Paisagístico (Vetado) e dá outras Providências. Brasília, DF, 1985.

CAVEDON, F. et al. Função ambiental da propriedade urbana e áreas de preservação permanente: a proteção das águas no ambiente urbano. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 7., 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, p. 173-195.

FERREIRA, L. da C. Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. In: **Ambiente e Sociedade**, ano 3, n. 6-7, 2000.

_____. A política ambiental no Brasil. In: MARTINE, George (Org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento**: verdades e contradições. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.

FIORILLO, C. A. P.; RODRIGUES, M. **O Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

HAUFF, S. N. **Diagnóstico ambiental integrado da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição**. 1996. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

MILARÉ, E. (Coord.). Ação Civil Pública (Lei 7347/1985 – reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1995.

MOREIRA, L. R. L. **As Promotorias de Justiça do Estado do Paraná numa Perspectiva Ambiental**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)—Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

PÊGAS, H. H. N. **Estratégias de comunicação visual para um processo de avaliação ambiental (AAE)**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)—Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PHILIPPI JÚNIOR, A. et al. **Municípios e Meio Ambiente**: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 33-35.

PINHO, R. C. R. **Teoria Geral de Constituição e Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 17.

SCHONARDIE, E. F. **Dano Ambiental**: omissão dos agentes públicos. Passo Fundo: Ed. UPF, 2003.

Recebido em 2 de junho de 2009

Aceito em 10 de junho de 2009

