

DIREITO FUNDAMENTAL DE MORADIA. UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DO CONFLITO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO COMO REFLEXO DA SOCIEDADE DE RISCO

Nicolau Cardoso Neto\*

**RESUMO**

A Lei n. 12.651/12 criou a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, revogou o Código Florestal de 1965 e trouxe nova perspectiva para a discussão do uso e ocupação do solo como direito fundamental de moradia. Mas o conflito existente entre o uso e a ocupação do solo para moradia e o conceito de Área de Preservação Permanente estão longe de finalizar, pois entre esses temas existem interesses diversos de uma sociedade, que segundo Ulrich Beck, pode ser reconhecida como Sociedade de Risco. Esta discussão de proteção florestal passa necessariamente por uma pergunta: O Direito Fundamental de Moradia pode estar enfrentando um conflito entre o conceito de Áreas de Preservação Permanentes e o Direito de uso e ocupação do solo? Assim, o objetivo geral deste estudo será analisar o reflexo do conceito de Área de Preservação Permanente e o uso e ocupação do solo como direito fundamental de moradia na Sociedade de Risco de Ulrich Beck. Será analisado o caso das enchentes de novembro de 2008 ocorridas no Sul do Brasil, Vale do Itajaí em Santa Catarina. Para a confecção deste estudo utilizar-se-á o método indutivo na fase da coleta de dados, de tratamento e relato dos dados bibliográficos recolhidos, com o auxílio das técnicas do referente e do fichamento.

---

\* Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí; especialista em Planejamento Turístico, Gestão e Marketing pela Universidade do Vale do Itajaí; especialista em Direito Ambiental pela Fundação Boiteux – Universidade Federal de Santa Catarina; Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Regional de Blumenau; Mestrando em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí; tem experiência na área de Direito com ênfase em Direito Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, saúde, cidade, política ambiental municipal, recursos hídricos, legislação ambiental e áreas naturais/ambientais; nicolau@scambiental.com.br

Palavras-chaves: Direito Fundamental de Moradia. Área de Preservação Permanente. Conflito. Uso e ocupação do solo. Sociedade de risco.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente o Brasil passa por uma inovação do seu sistema jurídico ambiental brasileiro, recentemente foi sancionada nova lei Federal sobre a proteção da vegetação nativa (Lei n. 12.651/12) que revogou o Código Florestal Brasileiro de 1965 (Lei n. 4.771/65). Muito foi discutido sobre a importância das Áreas de Preservação Permanente (APP) e novos parâmetros foram definidos para estas áreas a serem protegidas pelos proprietários de terra.

Estes parâmetros de APP estão historicamente causando conflitos de interesse entre aqueles que querem utilizar e ocupar o solo e a necessidade de proteção das margens dos cursos de água segundo critérios definido em lei. Assim, este conflito expõe o interesse da sociedade pelo direito fundamental de moradia e a necessidade de proteção das áreas de preservação. O choque destes interesses tem provocado diferentes mazelas para a sociedade e para o meio ambiente, como foi possível perceber no evento climático que aconteceu no Vale do Itajaí no estado de Santa Catarina no Sul do Brasil em novembro de 2008.

Esta exposição do conflito atenta para o conceito de Sociedade de Risco de Ulrich Beck que determina que as sociedades que se organizam buscando a inovação, a mudança, e a ousadia, pretendendo tornar previsível e controlável o imprevisível, tentando controlar o incontrolável e sujeitando-se aos efeitos negativos destas decisões podem expor a sua sociedade a riscos.

Esta discussão pela definição de novos parâmetros de proteção florestal passa necessariamente por uma pergunta: O Direito Fundamental da Moradia pode estar enfrentando um conflito entre o conceito de Áreas de Preservação Permanentes e o Direito de uso e ocupação do solo?

Assim, o objetivo geral deste estudo será analisar o reflexo do conceito

de Área de Preservação Permanente e o uso e ocupação do solo como direito fundamental de moradia frente ao conceito de Sociedade de Risco de Ulrich Beck.

Já os objetivos específicos serão: demonstrar a evolução do conceito de Área de Preservação Permanente e dos parâmetros definidos para as faixas marginais de qualquer curso de água; analisar a Teoria de Sociedade de Risco, e expor o conflito existente entre a aceitação dos parâmetros de proteção e o uso dos espaços de risco no caso das enchentes do Vale do Itajaí de 2008.

Para a confecção deste estudo utilizar-se-á o método indutivo na fase da coleta de dados, de tratamento e relato dos dados bibliográficos recolhidos, com o auxílio das técnicas do referente e do fichamento (PASOLD, 2011).

Para a composição deste artigo, primeiramente será estudado qual é o conceito de APP e os parâmetros definidos para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, será feita uma comparação da evolução dos parâmetros históricos; será analisada a Teoria de Sociedade de Risco; e para finalizar será identificado o conflito entre o uso e ocupação do solo nas áreas de risco no caso das enchentes do Vale do Itajaí de 2008.

## **2 CONCEITO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

Há algum tempo o legislador Brasileiro veem trabalhando o conceito de floresta e a definição de áreas especialmente protegidas. O primeiro instrumento legal que procurou trabalhar este tema foi o Decreto 23.793/34 que trouxe quatro classificações para o conceito de Floresta, sendo elas: “[...] protectoras, remanescentes, modelo e de rendimento.” (Artigo 3º, Decreto 23.793/34).

As florestas protetoras eram aquelas que serviam para os seguintes fins: conservação do regime das águas; impedir a erosão pela ação de agentes naturais; fixar dunas; auxiliar na defesa das fronteiras; garantir as condições de saúde pública; proteger sítios de beleza impar; e asilar espécies raras da

fauna nativa (Artigo 4º, Decreto n. 23.793/34).

As florestas remanescentes eram aquelas que formavam parques nacionais, estaduais ou municipais. As que abundavam e se cultivavam espécies valiosas, ao qual a conservação era considerada importante por interesses biológicos e estéticos, ou aquelas em que o poder público quisesse reservar para pequenos parques e bosques para uso e gozo público (Artigo 5º, Decreto n. 23.793/34).

As florestas modelo eram as florestas artificiais que eram compostas apenas por uma, ou por limitado número de espécies nativas ou exóticas (Artigo 6º, Decreto n. 23.793/34). As demais florestas que não foram citadas eram consideradas de rendimento (Artigo 7º, Decreto n. 23.793/34).

O Código Florestal de 1934 não definia parâmetros numéricos de referência para áreas de proteção no entorno de corpos de águas, encostas, morros e outros. A percepção da época ainda não fazia com que houvesse a necessidade de definir limitações a propriedade, fossem elas rurais ou urbanas, trabalhava-se apenas a conceituação dos tipos de florestas confirme seus usos.

Por sua vez, o Código Florestal de 1965, que revogou o decreto de 1934, apresentou inovação ao definir parâmetros numéricos para as faixas marginais de qualquer curso de água que foram alterados posteriormente pelas Leis 7.511/86, 7.803/89 e pela Medida Provisória 2.166-67 de 2001.

Em 2012, após grandes discussões e intervenções políticas, foi sancionada a Lei n. 12.651/12 que revogou o Código Florestal de 1965 e foi chamada, em sua ementa, de Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Em ambas as leis, o conceito de Área de Preservação Permanente – APP foram definidos e são muito semelhantes, para a Lei atual APP é:

Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (BRASIL, 2012).

Já para o Código Florestal de 1965 o conceito de APP válido até o dia 27 de maio de 2012 era:

Área de Preservação Permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas. (BRASIL, 1965).

É possível perceber que o conceito para ambas as leis são praticamente os mesmos, o que difere são pequenas alterações na redação, mas que não alteram o sentido e a compreensão final do que são e qual sejam os objetivos destas áreas, estando elas cobertas ou não por vegetação nativa. As APPs possuem uma função ambiental bem definida do qual tutelam a proteção dos recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade, fluxo gênico, proteção do solo e por fim a proteção das pessoas humanas.

Em ambos os conceitos é possível perceber que a grande intenção de proteção das áreas de preservação permanente tem a finalidade ambiental, mas com a intenção de proteção da dignidade da vida humana.

Nestes diferentes instrumentos legais distintos foram os parâmetros definidos para a proteção das faixas marginais de qualquer curso de água desde a primeira versão da Lei n. 4.771/65, suas alterações e a nova Lei. Para facilitar a análise foi organizada uma Tabela apresentada a seguir que mostra a evolução do parâmetro numérico conforme foram definidas pelas leis e suas alterações. As colunas do Quadro 1 trazem os parâmetros definidos pelas leis levando em consideração o menor para o maior parâmetro de proteção.

Quadro 1 – Evolução Federal dos Parâmetros de APP nas faixas marginais de qualquer curso de água natural

<b>Lei n. 4.771/65</b>	<b>Lei n. 7.511/86</b>	<b>Lei n. 7.803/89</b>	<b>Lei n. 12.651/12</b>
----------------------------	----------------------------	----------------------------	-------------------------

<b>Primeiro Parâmetro</b>	<b>1º Alteração</b>	<b>2º Alteração</b>	
5 m para rios com menos de 10m de largura	de 30 m para os rios de menos de 10 m de largura	de 30 m para os cursos d'água de menos de 10 m de largura	30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura
igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 m a 200 m de distancia entre as margens	de 50 m para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 m de largura	de 50 m para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 m de largura	50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura
de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros	de 100 m para os cursos d'água que meçam entre 50 e 100 m de largura	de 100 m para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 m de largura	100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura
	de 150 m para os cursos d'água que possuam entre 100 e 200 m de largura	de 200 m para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 m de largura	200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura
	igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 m	de 500 m para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 m	500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros
			Exceções Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (Art. 61-A)

Fonte: o autor.

Esta evolução histórica dos parâmetros exhibe que houve alterações significativas do parâmetro de 1965 para 1986 e depois para 1989 que foram mantidos pela Lei de 2012, mas o que mais chama a atenção são as exceções que foram apontadas na Lei n. 12.651/12 no seu artigo 61-A, Quadro 2, onde a intenção do legislador foi proteger as áreas ditas como consolidadas para os imóveis rurais de forma a oferecer parâmetros numéricos menos restritivos que os apresentados no artigo 4º da Lei de Proteção da Vegetação Nativa.

Quadro 2 – Exceções Artigo 61-A

Imóveis rurais com área consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em: (independente da largura do curso d'água)		
de até 1 (um) módulo fiscal		5 (cinco) metros
entre 1 (um) e 2 (dois) módulos fiscais		8 (oito) metros
entre 2 (dois) e 4 (quatro) módulos fiscais		15 (quinze) metros
entre 4 (quatro) e 10 (dez) módulos fiscais	20 (vinte) metros	Para rios com até 10 (dez) metros de largura
	nos demais casos	em extensão correspondente à metade da largura do curso d'água, observado o mínimo de 30 (trinta) e o máximo de 100 (cem) metros

Fonte: o autor.

Percebe-se a intenção do legislador em resguardar a integridade econômica e financeira das pequenas propriedades, contudo chama-se a atenção para a possibilidade de um tratamento desigual aos iguais. Como este não é o foco principal deste artigo, o tema não será aprofundado, a intenção é mostrar que existem parâmetros que foram definidos historicamente e que por tanto deveriam ter sido respeitados pelos proprietários de terras, sejam elas urbanas ou rurais, quando estivessem utilizando e ocupando o solo próximo a qualquer curso de água natural.

### 3 A TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICH BECK

A questão do risco nas sociedades atuais deve ser vista como resultante das decisões, dos fatos, dos fenômenos, que após serem definidos como soluções para os problemas estruturais das sociedades industriais, acabam apresentando ameaças sociais em razão das consequências futuras inesperadas, imprevistas ou mesmo aceitas como responsabilidades da sociedade por assumirem os riscos de viver em uma determinada conformação social.

Douglas (1996) afirma que os indivíduos assumem os riscos a partir do momento que aceitam conviver com os hábitos de uma determinada forma

de sociedade. Os indivíduos assumem as responsabilidades e os riscos ao viverem e usufruírem os resultados da industrialização a partir do momento que aceitam partilhar de uma determinada forma de sociedade contemporânea. Tal forma de estruturação social expõe o indivíduo a determinados riscos, sendo estes muitas vezes conscientes e determinados, mas que em várias situações não podem ser determinados ou medidos.

A partir do momento em que se aceita conviver com esta indeterminação consumindo e dispondo desta emergência do capitalismo industrial, assumem-se as responsabilidades e as consequências de seus atos. Tais riscos acabam sendo absorvidos e aceitos como necessários à manutenção da vida deste modelo de sociedade, passando a fazer parte do convívio e da realidade diária das pessoas e da natureza.

Um exemplo deste comportamento é a ocupação das matas ciliares e zonas úmidas, tendo como consequência enchentes, assoreamento do rio, problemas de abastecimento de água, eutrofização dos rios, problemas sociais, estiagem, etc. Estes problemas originados pelo convívio do cidadão com os riscos e vulnerabilidade que a sociedade contemporânea oferece em troca das facilidades, comodidades, benefícios e produtos industrializados, que a emergência do capitalismo industrial oferece, constituem-se no grande dilema da civilização moderna. Este modelo de exploração dos recursos economicamente apreciáveis se organiza em torno das práticas e dos comportamentos potencialmente produtores de riscos. Nossa sociedade e o modelo capitalista de organização acabam submetendo e expondo o meio ambiente e a população ao risco de forma progressiva e constante (DOUGLAS, 1996).

O conceito de risco caracteriza as sociedades que se organizam buscando a inovação, a mudança, e a ousadia, pretendendo tornar previsível e controlável o imprevisível, tentando controlar o incontrolável e sujeitando-se aos efeitos negativos destas decisões. A proliferação das ameaças imprevisíveis, invisíveis, para as quais os instrumentos de controle falharam é típica do novo modelo de organização social caracterizado pelo encontro com a fase do desenvolvimento da modernização, onde as

transformações produzem consequências que expõe as instituições de controle e prevenção das indústrias a críticas, fato que constitui para Beck (1998) a Sociedade de Risco.

O conceito de Sociedade de Risco segundo Beck (1998) aborda exatamente a transformação das ameaças civilizatórias da natureza em ameaças sociais, econômicas e políticas do sistema e é este desafio do presente e do futuro que justifica o conceito de Sociedade de Risco. Beck (1998) ainda suscita sobre a contradição de continuar vivendo o risco conhecendo e/ou reconhecendo os perigos, sendo este um ponto em torno do qual surge a importância do debate acerca das medidas e dos valores limitantes das consequências a curto e longo prazo.

A lógica da produção industrial, do progresso técnico e econômico dominam a lógica da produção de riscos e a Sociedade de Risco deveria reverter esta situação. A consequência da modernização se pauta em ameaças irreversíveis à vida das plantas, dos animais e dos próprios seres humanos.

O efeito secundário da socialização da natureza é a socialização das destruições e ameaças sofridas pela natureza com a sociedade; estas por sua vez transformam-se em conflitos econômicos, sociais e políticos impostos pelos efeitos sofridos em função da destruição e uso inadequado do meio ambiente. O resultado não poderia ser outro que não a ameaça à saúde, à vida em sociedade e à economia. Esta cadeia de eventos atinge a todos fazendo nascer um novo desafio, o da globalização dos problemas originados pelas políticas de super industrialização (BECK, 1998).

A incapacidade das políticas de segurança somada às falhas na gestão dos perigos, a quantidade de acidentes de proporções ímpares e a previsão dos riscos das decisões relativas ao desenvolvimento econômico e a frequente inovação tecnológica, antes confiada ao resultado de juízos de valores de probabilidade estatística, expõe ao público a falência dos programas institucionais de cálculo dos efeitos adversos das decisões destes processos, sendo esta a ideia central das sociedades de risco (LEITE, 2004).

Há a necessidade de o homem começar a prestar mais atenção nas atuações em prol do coletivo e desvencilhando-se do pensamento individualista. O momento é de pensarmos em conjunto a favor do meio ambiente de forma sustentável, ou seja, consumindo apenas o necessário e trabalhando na manutenção da qualidade da vida da Terra em prol da natureza.

A natureza deve ser pensada como fonte de recursos limitados, os diferentes ciclos responsáveis pela manutenção da qualidade de vida devem ser preservados, assim como as Áreas de Preservação Permanentes, que são tão importantes para a vida dos rios, da terra e dos seres vivos. Devemos respeitar estas peculiaridades e devemos trabalhar em prol da dignidade da vida humana.

#### **4 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO DESASTRE DAS ENCHENTES NO VALE DO ITAJAÍ**

Os eventos de novembro de 2008 levaram a região do Vale do Itajaí no estado de Santa Catarina, sul do Brasil, aos estados de Calamidade Pública e de Situação de Emergência. Quatorze (14) municípios decretaram Calamidade Pública e sessenta e três (63), Situação de Emergência. Segundo informações da Defesa Civil de Santa Catarina, foram um total de cento e trinta e cinco (135) óbitos, dois (02) desaparecimentos, setenta e oito mil seiscentos e cinquenta e seis (78.656) desabrigados ou desalojados. O universo de pessoas atingidas foi de um milhão e meio (1.500.000) de pessoas, sendo cento e três mil (103.000) apenas na cidade de Blumenau. A quantidade de pessoas atingidas em Blumenau representa mais de um terço da população total que é estimada em duzentos e noventa e dois mil novecentas e setenta e duas (292.972). Todos estes números demonstram a magnitude da catástrofe e sua importante abrangência (COMISSÃO TÉCNICA TRIPARTITE ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2009).

Do ponto de vista econômico, alguns dados dão ideia da dimensão do desastre. A perda da indústria catarinense foi estimada em R\$860 milhões, os prejuízos para as micro e pequenas empresas catarinenses giram em torno

de R\$520 milhões, os investimentos na recuperação de pontes, viadutos e rodovias estaduais e federais foram alçados em R\$ 360 milhões. Os custos da recuperação da infraestrutura pública de Blumenau foram estimados em R\$193,8 milhões (COMISSÃO TÉCNICA TRIPARTITE ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2009).

Somente no mês de novembro de 2008 choveu 1.001,7 milímetros. Levando-se em consideração que a média anual da cidade de Blumenau que é de 1600 milímetros, é fácil perceber que a quantidade de chuva foi muito além da normalidade para a região. Quanto aos fatores predisponentes do desastre é possível identificar os seguintes: a morfologia do terreno, a geologia de solos profundos, os cortes e aterros, os desmatamentos e práticas de agricultura em encostas íngremes e em margens de rios, enfim, áreas ambientalmente frágeis. Esse fenômeno não se limita às áreas rurais. Nas áreas urbanas constata-se igualmente o modelo de ocupação em áreas de risco, de movimento de massa e de inundações (COMISSÃO TÉCNICA TRIPARTITE ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2009).

Inundações bruscas, localmente denominadas de enxurradas, ocorreram em muitos rios e ribeirões afluentes do Rio Itajaí-açu. Seus efeitos violentos decorreram da instalação de benfeitorias e da urbanização de margens de rios e várzeas, áreas estas que legalmente são protegidas e destinadas à preservação permanente (COMISSÃO TÉCNICA TRIPARTITE ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2009). Percebe-se que a atividade humana teve uma grande parcela de responsabilidade na origem dos desastres, pois, através de alterações do meio de forma a descaracterizá-lo e a interferir na dinâmica do sistema ambiental, o homem acabou por criar condições que propiciaram ou agravaram a ocorrência dos eventos catastróficos.

Para a população da região do Vale do Itajaí, o final do ano de 2008 será lembrado como uma época de caos, tristeza e medo. Todavia, a tragédia poderia propiciar um movimento de transformação no processo de urbanização das cidades da região. Seria o momento de se refletir sobre o que aconteceu, não apenas para lembrar dos mortos e do sofrimento do povo, mas também para analisar as questões que envolvem os conflitos

entre leis, bem como a forma de se planejar a cidade e o uso e ocupação dos espaços urbanos e rurais.

A chance de que o caos seja retomado de tempos em tempos é grande, pois os fenômenos climáticos não podem ser menosprezados e remediados. Há que se repensar a cidade investindo em uma boa estruturação e adaptação dos espaços para o confronto com os momentos extremos, sob o risco da sociedade não mais perceber a vulnerabilidade a que está exposta. A aceitação do risco como dinâmica social, econômica, ambiental e política demonstra a falência das políticas de urbanização. Passado o momento crítico, fica exposta a dificuldade em se estabelecer relações de causalidade e em se imputar responsabilidades.

As áreas de preservação muitas vezes são associadas unicamente à impossibilidade de uso do solo para o cultivo, criação de animais e construção. Não se percebe a necessidade destas para a manutenção dos recursos hídricos e para a estabilidade de seu sistema, bem como não se compreende o motivo pelo qual tais áreas devem existir e ser preservadas. Conceito este de proteção que já era trabalhado pelo Código Florestal de 1934, como também pelo de 1965 e suas alterações, como também pela lei atual, Lei n. 12.651/12.

É frequente que se ignore o fato de que os rios são ambientes vivos e em transformação, suas margens não são fixas e o regime hídrico é variável, de forma que muitas pessoas constroem e praticam atividades de cultivo em Áreas de Preservação Permanente de beira de rio, da mesma forma nas demais áreas de preservação como nas encostas e topos de morro, onde o solo é instável e frágil.

Faz-se necessário que a sociedade incorpore a noção de que as áreas de preservação não são espaços que foram criados para prejudicar o uso econômico do solo, mas possuem a função de preservação e manutenção do meio ambiente, como também, têm o objetivo de defender os espaços urbano e rural, assim como os cidadãos que neles habitam.

Como os eventos climáticos críticos ocorrem de tempos em tempos, a falta de memória das pessoas faz com que venham a ocupar Áreas de

Preservação Permanente, que muitas vezes também são conhecidas como áreas de risco, pois estão vulneráveis a sofrerem efeitos em momentos climáticos extremos. O que chama a atenção é que grande parcela da população que ocupam tais áreas não possuem condições econômicas de habitar áreas que não sejam de risco. Contudo, a pressão social e a falta de alternativas as levam a morar em áreas irregulares.

No evento ocorrido em novembro de 2008 na região do Vale do Itajaí, foi possível perceber que os atingidos pelas inundações e pelos deslizamentos de lama não foram apenas os desfavorecidos socialmente. Desta vez, as diferentes camadas sociais foram atingidas, foram identificados problemas em casas simples e em residências consideradas de alto padrão.

O curioso é que a legalidade permeava grande parte das residências e ocupações, já que as municipalidades da região do Vale do Itajaí, alegando conflito de interesse e competência legislativa constitucional, definiram como áreas de ocupação, através de seus planos diretores ou leis orgânicas, aqueles espaços determinados pelo Código Florestal como de preservação permanente.

O resultado da ocupação das áreas de preservação foi sentido por diferentes famílias atingidas de diversas formas. Algumas perderam entes queridos e seus bens por estarem habitando áreas de inundação, e outras, por estarem ocupando áreas de risco em encostas e morros. Há que se reforçar que as áreas de preservação, que eram definidas pelo Código Florestal (Lei n. 4.771/65) possuem a função de preservar o meio ambiente, da mesma forma que indicam os locais com maior risco de inundação e deslizamento.

O parâmetro definido na lei Federal serve tanto para a preservação do meio natural como do artificial, uma vez que aponta as áreas vulneráveis que oferecem risco à ocupação humana.

Nas imagens a seguir é possível identificar áreas de risco definidas como de preservação permanente de beira de corpo de água natural que eram ocupadas. Em ambos os casos as construções foram afetadas de alguma forma. A primeira pelo deslizamento da margem do rio que expôs a

integridade da casa e a cabeceira de uma ponte, a segunda pelo escorregamento de solo que veio a destruir grande trecho de estrada construída em Área de Preservação Permanente

Fotografia 1 – Construção na beira de rio em Área de Preservação Permanente  
Fotografia 2 – Estrada construída na beira do rio em Área de Preservação Permanente



Fonte: o autor.

A irresponsabilidade organizada acabou produzindo efeitos nocivos sobre a sociedade do Vale do Itajaí, uma vez que se considerava “legal o ilegal”, ou seja, áreas liberadas legalmente para moradia pelos municípios, mesmo oferecendo risco, tornaram-se palco de mortes e perdas econômicas ainda não contabilizadas, da mesma forma muitas estruturas públicas que utilizavam estas áreas de proteção também tiveram prejuízos.

A análise do desastre de 2008 possibilita caracterizar as populações das áreas atingidas no Vale do Itajaí como sociedade de risco (BECK, 1998), pois conviviam, de forma consciente, com a possibilidade de riscos. A aceitação do risco como dinâmica social, econômica, ambiental e política demonstra a falência das políticas de urbanização e expõem a coletividade a catástrofes naturais recorrentes. Portanto, urge a necessidade de repensar a ocupação dos espaços buscando evitar ou minimizar os efeitos de desastres naturais.

## **5 OS CONFLITOS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO COM O CONCEITO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE COMO REFLEXO DA SOCIEDADE DE RISCO**

O tratamento da questão ambiental não se esgota no âmbito do estabelecimento da colaboração através do apelo à boa vontade dos atores sociais. As atividades de educação, conscientização e mobilização para práticas ambientalmente responsáveis são muito importantes, porém, via de regra, insuficientes para dar conta das mais significativas implicações ambientais indesejáveis nos modelos de desenvolvimento (ACSELRAD, 2006).

Isto porque toda política de meio ambiente lida quase sempre com conflitos sociais que tomam os recursos ambientais por objeto. Uma vez que, os diferentes agentes sociais e econômicos, ao longo de suas práticas correntes, tendem a configurar interesses, projetos e usos conflitantes no que diz respeito à base material de existência da sociedade.

Assim, as políticas ambientais comprometidas com a construção democrática, neste contexto, são, em particular, aquelas que não ignoram, não obscurecem, nem subestimam os conflitos ambientais que constituem o campo por excelência da ação política na área do meio ambiente, notadamente daquela voltada para assegurar-lhe o caráter de bem público de uso comum do povo (ACSELRAD, 2006).

Os efeitos da degradação ambiental são desigualmente distribuídos entre os diferentes grupos sociais segundo classes de renda e capacidades diferentes de se fazerem ouvir nas esferas decisórias. Os danos ambientais do desenvolvimento tendem, assim, a atingir em particular as camadas mais destituídas da população. Portanto, ao contrário do que sugerem as aparências, a desigualdade social reproduz-se também na esfera ambiental, expondo com particular intensidade as populações de menor renda aos riscos presentes nos locais de trabalho, de moradia ou nos ambientes em que circulam.

Além das incertezas do desemprego, do risco social, da precarização do trabalho a maioria da população brasileira encontra-se exposta aos riscos decorrentes do trabalho com substâncias perigosas, da falta de saneamento básico, da moradia em encostas perigosas e em beiras de cursos de água sujeitos a enchentes, na proximidade de depósitos de lixo

tóxico, vivendo sobre gasodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Os grupos sociais de menor renda, em geral, são, por sua vez, também os que têm menor acesso ao ar puro, à água potável, ao saneamento básico e ao solo não contaminado, estando mais expostos ao deslocamento compulsório de seu local de moradia por razões de construção de grandes empreendimentos e obras de infraestrutura ou, no campo, pela expansão das monoculturas (ACSELRAD, 2006).

Estas questões são resultado direto de um conceito vinculado à Sociedade de Risco de Ulrich Beck, qual seja, a irresponsabilidade organizada, que trata sobre as formas e instrumentos utilizados pelos sistemas políticos e judiciais, que de maneira intencional ou mesmo involuntária, conseguem ocultar a existência e por muitas vezes a origem e os efeitos dos riscos ecológicos (LEITE, 2004).

A racionalidade da irresponsabilidade organizada é a face mais negativa da sociedade de risco, pois a partir do controle das políticas de conhecimento e produção do saber sobre os riscos, sonogando o acesso à informação focando o silêncio, a omissão, o anonimato e o ocultamento institucionalizado. A irresponsabilidade organizada descreve a falência dos padrões institucionais das sociedades modernas na regulação de macroperigos, oriunda de procedimentos de legitimação e legalização burocrática dos riscos na modernidade (LEITE, 2004).

É possível perceber, no caso do conflito entre as Políticas Públicas, que a irresponsabilidade organizada representa justamente a forma pela qual o Poder Público Municipal e Estadual organizam os mecanismos de explicação e justificação dos riscos nas sociedades contemporâneas (LEITE, 2004). Os desastres de 2008 que assolaram Blumenau expõem o risco como um produto de um conflito de pretensões, estes gerados por um estado de ignorância social que nega a existência de riscos ou sonoga informações sobre eles. Esta racionalidade perversa conduzida pela burocracia institucional, nega a existência dos riscos ou oculta os efeitos, tendo como resultado mais riscos acumulados e produzidos.

Segundo Beck (1998, p. 12) “[...] o que causa a catástrofe não é um erro, mas os sistemas que transformam a humanidade do erro em forças destrutivas incompreensíveis.” Portanto, percebe-se que o resultado do desastre de novembro de 2008 foi uma somatória de diferentes ações e omissões acumuladas ao longo do tempo e que não foram perceptíveis pela sociedade que acabou assumindo o risco e sofrendo as consequências da irresponsabilidade organizada.

As legislações em conflito, devido a interesses econômicos e sociais, esboçam a fragilidade do sistema urbano. O desencontro entre ocupação ilegal, na concepção da Legislação Federal, e legal, sob a ótica Estadual e Municipal, expõe a sociedade e a natureza a um risco constante. Da mesma forma, é possível perceber, que a destruição não foi apenas consequência natural provocada pelas chuvas. É bem verdade que houve um nível impressionante de chuva, entretanto, o homem possibilitou o agravamento dos danos e, desta forma, assumiu o risco por não respeitar suas próprias leis e as da natureza.

Existe a necessidade de se repensar o planejamento das cidades, levando-se em consideração o interesse social, econômico e a vontade do meio ambiente, que, quando possuído do ímpeto de retomar o que é seu, não pede licença, chega na calada da noite e recupera suas áreas a fim de manter o extravasamento da calha, a estabilidade e a dinâmica dos rios e das encostas.

Faz-se urgente estudar, de forma conjunta, o planejamento das cidades com o plano de bacia hidrográfica e as diferentes políticas de proteção do meio ambiente existentes nas esferas do estado federativo. É necessário analisar o regime hídrico e hidrológico para a execução de engenharia de ocupação e expansão do espaço municipal. Questões técnicas de retirada de vegetação devem ser levadas em consideração, pois a retirada de forma equivocada, como acontece atualmente, pode causar grandes prejuízos em um futuro próximo.

O livro Vulnerabilidade Ambiental. Desastres naturais ou fenômenos induzidos? Santos (2008) já apontava para a possibilidade de caos, apoiado

no Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o qual destaca a consequência das ações antrópicas sobre a elevação da temperatura global, tendo como resultado a aceleração do ciclo hidrológico, gerando intensificação de eventos extremos. Como resultado, deslizamentos de terra, inundações e vendavais podem afetar com mais frequência e de forma mais intensa o País, especialmente as Regiões Sul e Sudeste.

Estamos vivendo um período de transformação, e são destes momentos de caos que surgem as grandes possibilidades de mudanças. Devemos aproveitar a adversidade para repensar o processo de ocupação das áreas urbanas e rurais. O conceito de Área de Preservação Permanente deve ser ampliado em relação ao conceito tradicional que expõe a necessidade de preservação ambiental, pois quando se respeitam estas áreas de preservação definidas pela legislação federal, também estão sendo defendidas as populações e a economia das regiões.

Os eventos que estão acontecendo em Santa Catarina expõem a fragilidade do Estado e de suas Políticas Públicas, já que as consequências provocadas pelos eventos estão levando tanto o Estado como seus cidadãos, a situações de risco e vulnerabilidade. Os prejuízos econômicos e sociais são incalculáveis. Vivemos a necessidade de repensar as Políticas Públicas de forma que estas sejam articuladas e proporcionem maior comprometimento do Poder Público. Portanto, Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico não devem ser pensadas de forma apartadas das políticas de uso dos recursos naturais e ocupação do solo.

## **6 CONCLUSÃO**

As questões em conflito, devido a interesses econômicos e sociais, esboçam a fragilidade do sistema urbano da região do Vale do Itajaí. O desencontro entre ocupação ilegal, na concepção da Legislação Federal, e legal, sob a ótica da população, expõe a sociedade e a natureza a um risco constante. Da mesma forma, é possível perceber que a destruição não foi

apenas consequência natural provocada pelas chuvas. É bem verdade que houve um nível impressionante de chuva, entretanto, o homem possibilitou o agravamento dos danos e, desta forma, assumiu o risco por não respeitar suas próprias leis e as da natureza.

A irresponsabilidade organizada acabou produzindo efeitos nocivos sobre a sociedade do Vale do Itajaí, uma vez que se considerava "legal o ilegal", ou seja, áreas liberadas legalmente para moradia pelos municípios, apontadas como de preservação permanente por Lei Federal tornaram-se palco de mortes e perdas econômicas ainda não contabilizadas. O caso em questão expôs que as pessoas não respeitaram as Áreas de Preservação Permanente definidos em Lei Federal, nem mesmo o Poder Público os respeitaram, o que acabou provocando uma série de prejuízos para a população no momento crítico de enchente que ocorreu em novembro de 2008 no Vale do Itajaí.

Existe a necessidade de se repensar o planejamento das cidades, levando-se em consideração o interesse social, econômico e a "vontade" do meio ambiente, que, quando possuído do ímpeto de retomar o que é seu, não pede licença, chega na calada da noite e recupera suas áreas a fim de manter o extravasamento da calha, a estabilidade e a dinâmica dos rios e das encostas.

Grande parte das pessoas associa as áreas de preservação tão somente à impossibilidade de uso do solo para o cultivo, criação de animais e construção. Não percebem a necessidade destas para a manutenção da dinâmica ambiental. As áreas de preservação não são espaços que foram criados para prejudicar o uso econômico do solo, possuem a função de preservação e manutenção do meio ambiente e também o objetivo de defender os espaços urbano e rural, bem como o cidadão e a coletividade. Como é possível depreender do conceito de APP previsto na Lei 4.771/65 que foi revogada pela Lei n. 12.651/12 que preveem que as APPs possuem função ambiental e também social.

Estamos vivendo um período de transformação, e são destes momentos de caos que surgem as grandes possibilidades de mudanças.

Devemos aproveitar a adversidade para repensar o processo de ocupação das áreas urbanas e rurais. O conceito de Área de Preservação Permanente deve ser ampliado em relação ao conceito tradicional que expõe a necessidade de preservação ambiental, pois quando se respeitam estas áreas de preservação definidas pela legislação federal, também estão sendo defendidas as populações e a economia das regiões.

Os eventos que estão acontecendo em Santa Catarina expõem a fragilidade do Estado e de suas Políticas Públicas, já que as consequências provocadas pelos eventos estão levando, tanto o Estado como seus cidadãos, a situações de risco e vulnerabilidade. Os prejuízos econômicos e sociais são incalculáveis. Vivemos a necessidade de repensar as Políticas Públicas de forma que estas sejam articuladas e proporcionem maior comprometimento do Poder Público. Portanto, políticas públicas de desenvolvimento econômico não devem ser pensadas de forma apartada das políticas de uso dos recursos naturais e ocupação do solo.

*FUNDAMENTAL RIGHT OF RESIDENCE. AN ANALYSIS OF THE CONCEPT OF PERMANENT PRESERVATION AREAS AND THE CONFLICT OF USE AND OCCUPATION OF THE SOIL AS A REFLECTION OF THE SOCIETY OF RISK*

*ABSTRACT*

*Law 12.651/12 created the Law of Protection of Native Vegetation, revoked the 1965 Forest Code and brought new perspective to the discussion of the use and occupation of property as a fundamental right of property. But the conflict between the use and occupation of land for housing and the concept of Permanent Preservation Area are far from complete, because these issues exist among diverse interests of a society which according to Ulrich Beck, can be recognized as a Society of Risk. This discussion of forest protection necessarily involves a question: The Fundamental Right of Residence may be facing a conflict between the concept of Permanent Preservation Areas and the Right to use and occupation of land? So, the*

*objective of this study is to analyze the reflection of the concept of Permanent Preservation Area and the use and the use and occupation of land as a fundamental right of residence in the Risk Society by Ulrich Beck. Will analyze the case of the November 2008 floods occurred in southern Brazil, Vale do Itajaí in Santa Catarina. To prepare this study will use the inductive phase of collection of information, processing and reporting of bibliographic data collected with the help of technical and cataloging of the referent.*

*Keywords: Fundamental Right of Residence. Permanent Preservation Areas. Conflict. Use and occupation of soil. Risk society.*

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Mapa dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FASE: IPPUR/UFRJ, 2006. CD-ROM.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad**. Tradução Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Madri: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

BRASIL. **Decreto n. 23.793**, de 23 de janeiro de 1934, Aprova o Código Florestal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Lei que institui o Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 set. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.511, de 7 de julho de 1986. Lei que altera dispositivos do Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7511.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7511.htm)>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989. Lei que altera redação do Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jul. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm)>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 28 maio 2012. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>.  
Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera redação do Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm)>. Acesso em: 12 out. 2012.

COMISSÃO TÉCNICA TRIPARTITE ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CTTEMA/SC. **Caminhos da recuperação**: orientações para a recuperação ambiental dos municípios atingidos pelo desastre ambiental de novembro de 2008 em Santa Catarina. Florianópolis: CTTEMA/SC, 2009.

DOUGLAS, Mary. **La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales**. Tradução Victor Abelardo Martinez. Barcelona: Editorial Paidós, 1996.

LEITE, José Rubes Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SANTOS, Rozely Ferreira dos (Org.). **Vulnerabilidade Ambiental. Desastres naturais ou fenômenos induzidos?** Brasília, DF: MMA, 2007. Disponível em:  
<[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 18 nov. 2008.