

# LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA BRASILEIRA: CONFLITOS AMBIENTAIS DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS EM FLORIANÓPOLIS<sup>1</sup>

**Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes<sup>2</sup>**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) |

**Juliana Carioni Di Bernardi<sup>3</sup>**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |

## RESUMO

O Direito Ambiental e o Direito Urbanístico são temas prioritários nos estudos ambientais e urbanos, porque permitem compreender a intervenção do Estado na estrutura jurídica do planejamento e ordenamento territorial, assim como nos conflitos ambientais e urbanos. Esta pesquisa teve como objetivo analisar a efetividade da legislação ambiental e urbanística brasileira nos conflitos ambientais relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis. O estudo apoiou-se em um referencial teórico que possibilitou a compreensão das relações ambientais, responsáveis pelas políticas públicas que determinam na prática a garantia da preservação e distribuição equitativa dos recursos naturais para as próximas gerações. Para tanto foi adotado o referencial teórico do “Estado Ecológico de Direito”. A metodologia aplicada nesta pesquisa foi apoiada em oito estudos de caso, teve o caráter qualitativo e foi dividida em duas etapas. A primeira etapa foi exploratória e a segunda etapa indutiva,

<sup>1</sup> Este artigo foi resultante de pesquisas financiadas por meio da bolsa de pesquisa CAPES-PROF (Edital 01/PGAU-Cidade/UFSC/2009), da bolsa de pesquisa do PROREDES-IPEA (Edital 2012 Concurso ANPUR), da bolsa de pesquisa CAPES-DS (Edital 02/PPGG/UFSC/2013) e da bolsa de pesquisa CAPES-DS (Edital 03/PósARQ/UFSC/2018).

<sup>2</sup> Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Geografia pela UFSC. Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade pela UFSC. Bacharel em Geografia pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Professor do Departamento de Administração Pública da UDESC. Pesquisador do Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP) e do Território, Arquitetura e Cidadania (SITUS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7872432677803420> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9195-5934> / e-mail: [gabriel.dibernardi@udesc.br](mailto:gabriel.dibernardi@udesc.br)

<sup>3</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade pela UFSC. Especialista em Direito e Gestão Ambiental pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Bacharela em Ciências Jurídicas pelo CESUSC. Membro dos grupos de pesquisa Urbanidades: Forma Urbana e Processos Socioespaciais e Território, Arquitetura e Cidadania (SITUS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3749623352119058> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3977-6781> / e-mail: [juliana.carioni@posgrad.ufsc.br](mailto:juliana.carioni@posgrad.ufsc.br)

dedutiva, descritiva e explicativa. A hipótese desta pesquisa confirmou a inefetividade da legislação ambiental e urbanística brasileira nos conflitos ambientais relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis, apoiada na reprodução sistemática de irregularidades na administração pública municipal e na gestão pública ambiental estadual, caracterizando “irresponsabilidade organizada”.

**Palavras-chave:** conflitos ambientais; grandes empreendimentos imobiliários; legislação ambiental e urbanística.

***BRAZILIAN ENVIRONMENTAL AND URBAN LEGISLATION:  
ENVIRONMENTAL CONFLICTS OF THE LARGE REAL ESTATE  
DEVELOPMENTS IN FLORIANÓPOLIS***

***ABSTRACT***

*Environmental law and urban law are priority themes in environmental and urban studies, because they allow understand the State intervention in the legal structure of territorial planning and use, as well as in the environmental and urban conflicts. The objective of this research was to analyze the effectiveness of Brazilian environmental and urban legislation in environmental conflicts related to large real estate developments in Florianópolis. The study was based on a theoretical framework that enabled the understanding of environmental relations, responsible for public policies that determine in practice the guarantee of preservation and equitable distribution of natural resources for the next generations. For this purpose, the theoretical framework of the “ecological state of law” was adopted. The methodology applied in this research was supported by eight case studies, had a qualitative character and was divided into two stages. The first stage was exploratory and the second stage was inductive, deductive, descriptive and explanatory. The hypothesis of this research confirmed the ineffectiveness of the Brazilian environmental and urban legislation in environmental conflicts related to large real estate developments in Florianópolis, supported by the systematic reproduction of irregularities in municipal public administration and state environmental public management, characterizing “organized irresponsibility”.*

**Keywords:** *environmental and urban legislation; environmental conflicts; large real estate developments.*

## INTRODUÇÃO

A efetividade da legislação ambiental e urbanística é tratada pela maioria dos pesquisadores erroneamente, de maneira padronizada e em razão do peso que elas têm na contenção de impactos ambientais urbanos negativos. Para uma análise mais aprofundada, há a necessidade de estudar a totalidade desses processos, incluindo as sínteses analíticas de suas estruturas internas, suas articulações e elementos que compõem a atuação dos processos jurídicos, sociais, políticos, econômicos e ambientais.

O objetivo desta pesquisa foi analisar a efetividade da legislação ambiental e urbanística no Brasil ante os conflitos ambientais relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários localizados no município de Florianópolis.

Contudo, é de suma importância destacar o ineditismo desta pesquisa, que se apoiou em um referencial teórico que propiciou a compreensão das relações socioambientais, responsáveis pelas políticas públicas, que determinam na prática a garantia da preservação e distribuição equitativa, para as presentes e futuras gerações, tanto dos recursos naturais, quanto dos recursos infraestruturais e serviços públicos. Para tanto foi adotado o “Estado Ecológico de Direito” como o principal referencial teórico.

A hipótese desta pesquisa confirmou a inefetividade da legislação ambiental e urbanística brasileira nos conflitos ambientais relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis, apoiada na reprodução sistemática de irregularidades na administração pública municipal e na gestão pública ambiental estadual, caracterizando “irresponsabilidade organizada”. As principais irregularidades na administração pública municipal estão associadas à elaboração de planos diretores e à omissão em relação à obrigatoriedade dos estudos de impacto de vizinhança. Ainda na esfera municipal destacaram-se as irregularidades na concessão de alvarás de construção. Na gestão pública ambiental estadual destacaram-se as irregularidades na concessão e omissão relacionadas ao licenciamento ambiental.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

### 1.1 Conflitos ambientais e participação popular

A crise ambiental é apontada por muitos pesquisadores como o reflexo da busca desenfreada pelo crescimento econômico, apoiado na ocupação

ampla e intensa dos espaços naturais, que vem reduzindo significativamente a capacidade de resiliência da natureza e exaurindo rapidamente os recursos naturais (RODRIGUEZ; SILVA, 2013).

A legislação urbana é o principal instrumento de controle no processo de uso e ocupação do solo nos espaços urbanos. No entanto, esse instrumento, de competência da administração pública municipal, nem sempre se mostra eficiente, provocando, muitas vezes, efeitos perversos, como áreas mais valorizadas que outras e terras estocadas para especulação imobiliária, empurrando a população mais carente para a periferia, com infraestrutura e serviços precários ou para áreas ambientalmente inadequadas (BRAGA, 2001).

Os conflitos estão presentes no processo democrático e a participação social envolve múltiplos interesses, o que, no contexto atual, pode ser visto como uma limitação, seja no processo interno ou nas tomadas de decisões, que desfavorecem a participação da sociedade civil diante da construção das políticas públicas e sua articulação com o processo de governança. Outro aspecto a ser considerado encontra-se na identidade cultural, uma vez que os diferentes atores sociais enfrentam distintos contextos sociais e ambientais (TOURAINÉ, 1996).

Diante desse cenário, os conflitos emergem na busca de uma efetiva participação da sociedade civil nas questões que envolvem a governança, inserida em um processo democrático centralizador e contraditório, que visa, prioritariamente, aos interesses econômicos e atende às agendas relacionadas aos interesses de poder, apesar de as decisões estarem vinculadas à pauta de planejamento técnico, sobretudo nas cidades de grande e médio porte, onde o capital imobiliário, formado pela parceria entre a indústria da construção civil e o capital rentista, tem maior interesse especulativo (LANNA et al., 2002).

Contudo, observa-se que o peso dado à participação como instrumento de controle social e ampliação dos níveis de governança, não tem correspondido às expectativas dos meios técnicos, acadêmicos e da população em geral (PATEMAN, 1992).

No Brasil, a participação social foi introduzida no marco legal com o objetivo de desconstruir o modelo hegemônico vigente, pretendendo ampliar os espaços decisórios, favorecendo a interação entre as estruturas de governo e a participação dos movimentos sociais, por meio de um novo formato participativo, regulado pela proteção constitucional e pelas políticas nacionais (LAVALLE, 2011).

As transformações da sociedade são materializadas territorialmente, impulsionadas pelos processos de produção social do espaço, beneficiando poucos grupos sociais, em detrimento da maioria, segregando socialmente e espacialmente a população, que tem sua localização territorial determinada estritamente por seu valor comercial e pelo poder de compra dos consumidores, aferindo ao território o caráter mercadológico. É fundamental reconhecer os agentes sociais que estruturam esse processo e o papel que cabe a cada um deles (SANTOS, 2008).

Em contraposição à apropriação indevida do processo de urbanização pelo sistema capitalista, o direito à cidade emerge, buscando a ampliação do controle democrático sobre o excedente do capital incorporado às cidades, de modo que os benefícios sociais da construção do espaço urbano não sejam limitados apenas às elites econômicas e políticas (HARVEY, 2014).

É comum no Brasil os recursos públicos serem distribuídos em desacordo com os pactos firmados junto à sociedade e aos movimentos sociais. Na prática, as políticas públicas vêm sendo pactuadas, sobretudo, com a elite política e econômica. Ainda permanece a lógica de que o acesso às verbas públicas é priorizado para grupos sociais específicos, sem a efetiva responsabilidade da administração pública na garantia do diálogo com a sociedade, para definição do destino dos recursos públicos e construção das políticas públicas (TONELLA, 2013).

## **1.2 Estado ecológico de Direito e irresponsabilidade organizada**

O Estado e o Direito, sendo estes construções humanas com o intuito de regular as sociedades de modo democrático, respeitando os valores de liberdade e direitos humanos, permaneceu com sua natureza antropocêntrica, permitindo e incentivando a separação entre o humano e o natural. O Estado Ecológico de Direito tem sido discutido na teoria jurídica ambientalista há algumas décadas e os desafios ambientais têm crescido. Nesse contexto, a reflexão sobre as bases da estrutura jurídica da sociedade e os mecanismos jurídicos de limitação das liberdades em respeito à integridade ecológica trazem novos parâmetros para a discussão, devendo incluir os elementos da natureza na regulação societária, tendo como base o repensar da ecologia do Direito, alinhando-se a uma nova perspectiva de Estado Ecológico de Direito (LEITE et al., 2017).

A edificação do Estado Ecológico de Direito se fortalece nos princípios gerais do Direito Ambiental e Urbanístico, que vedam a supressão

de sua interpretação menos protetiva, impondo um dever de progressão gradativa da tutela legislativa e jurídica para a natureza, além de orientar os impasses casuísticos às decisões mais favoráveis ao meio ambiente. Apesar do importante papel exercido pela Constituição Federal de 1988 para estabelecer a proteção ambiental, vinculando o Estado e a sociedade civil à promoção desses valores jurídicos, a influência de fatores reais de poder estremece os ditames constitucionais, criando condições para que não se concretizem os objetivos firmados no pacto social que consolidou o caráter sustentável da legislação ambiental e urbanística brasileira (LEITE; BECKHAUSER, 2021).

Os diferenciais nos campos do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico refletem-se nas relações de tensão contidas na dualidade presente na gestão do ambiente construído e do ambiente natural, decorrentes de suas gêneses distintas, em função da especificidade de seus campos disciplinares, de seus objetos de pesquisa e áreas de atuação, criando um ambiente propício à irresponsabilidade organizada.

A irresponsabilidade organizada é caracterizada por um contexto no qual muitas leis e deveres são criados, porém, a execução da norma, além de fragmentada está ilícita, porque ela não é de fato concretizada no Direito, tornando o problema sistêmico, já que os órgãos de gestão ambiental concedem o licenciamento ambiental sem a devida cautela, assim como a prefeitura na elaboração de planos diretores e os órgãos do poder público, que de uma maneira inconsistente, não têm uma visão sistêmica, inefetivando a aplicação da legislação ambiental e urbanística brasileira. Como o Direito Ambiental e Urbanístico é pouco sistêmico e fragmentado, ele precisa de abordagens inovadoras, que tragam a natureza como ator de Direito. É necessária uma versão capaz de promover a governança de maneira mais ecológica, tornando a legislação ambiental e urbanística mais efetiva em relação aos casos de irresponsabilidade organizada (BECK, 2011).

Considerada um conceito-chave da teoria da sociedade de risco, a irresponsabilidade organizada, muito influenciou e impactou várias áreas do Direito, especialmente no Direito Ambiental e no Direito Penal. Atua como um fio condutor da sociedade de risco, visando demonstrar a falência no modelo de gestão ambiental pelo poder público, o qual não considera uma visão ecossistêmica em sua abordagem, mas utiliza uma estratégia fragmentada do Direito, em uma tolerância social da degradação ambiental e, algumas vezes, aceitando fatos consumados em matéria de Direito Ambiental. A sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo

crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental. Notam-se, portanto, a evolução e o agravamento dos problemas, seguidos de uma evolução da sociedade (da sociedade industrial para a sociedade de risco), sem, contudo, uma adequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade (GUIVANT, 2016).

O surgimento da sociedade de risco designa um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial. A teoria da sociedade de risco, característica da fase seguinte ao período industrial clássico, representa a tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção, sendo esta marcada pelo risco permanente de crise ecológica (BECK et al., 1997).

Assim, essa nova abordagem do Direito Ambiental e Urbanístico, em vez de cuidar de partes estanques das questões ambientais, pensa em uma abordagem sistêmica, sendo necessária uma governança ecológica participativa, com argumentos disciplinares e transdisciplinares, para tornar efetiva a gestão ambiental e o novo entendimento em relação à aplicação da legislação ambiental e urbanística brasileira.

A proteção ambiental está imbricada com o constante aperfeiçoamento das ferramentas e metodologias de controle disponíveis para observação, além da permanente revisão dos dados e autorizações estatais deles decorrentes, de modo a possibilitar que o Direito tutele, com suficiência e completude, a saúde humana e a integridade dos ecossistemas. Nesses termos, o engajamento capaz de concretizar o Direito Ecológico exige uma atuação governamental direcionada e comprometida com as pautas ambientais e de direitos humanos, a fim de efetivar normas e obrigações, potencializando-se pela aplicação de alguns princípios gerais de Direito Ambiental e Urbanístico, que surgiram a partir das conferências internacionais (LEITE; BECKHAUSER, 2021).

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Abordagem qualitativa, exploratória, indutiva, dedutiva, descritiva e explicativa**

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa foram divididos em duas etapas, sendo orientados por uma abordagem qualitativa, exploratória, indutiva, dedutiva, descritiva e explicativa. Na primeira etapa foi adotado o caráter exploratório, com a intenção de ampliar o conhecimento sobre

o tema, a partir de revisão bibliométrica sistemática, da inventariação da legislação ambiental e urbanística, além do levantamento das ações civis públicas. Na segunda etapa foi realizada uma pesquisa indutiva, dedutiva, descritiva e explicativa, por meio de análise da bibliometria, da legislação ambiental e urbanística, e das ações civis públicas.

A metodologia aplicada nesta pesquisa foi de caráter qualitativo, já que a realidade analisada é múltipla e subjetiva, sendo que as experiências dos indivíduos e suas percepções, também são aspectos úteis e importantes para a pesquisa (PATIAS; HOHENDORFF, 2019).

Por definição a pesquisa exploratória tem como função preencher as lacunas que costumam aparecer em um estudo, podendo envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram, ou têm, experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (CRESWELL, 2007).

O raciocínio ou a lógica desta pesquisa foi indutiva, tendo como característica, sobretudo, uma metodologia analítica que partiu de questões específicas, para que fosse possível realizar a construção de uma teoria geral (PATIAS; HOHENDORFF, 2019).

O método dedutivo permitiu a comprovação das relações analisadas teoricamente, a partir de uma imersão teórica aprofundada nas dimensões que sustentaram as análises dos dados (ECO, 2017).

A análise dos dados foi pautada inicialmente pelo caráter descritivo do estudo, buscando atender os objetivos da pesquisa. Assim, a pesquisa qualitativa mostrou-se mais adequada, uma vez que é recomendada para entender e descrever as perspectivas práticas, proporcionando experiências, interações e documentos em seu contexto natural (FLICK, 2009).

O estudo descritivo buscou atender os objetivos específicos desta pesquisa. Para tanto foi necessário analisar a trajetória, o contexto e os processos das iniciativas estudadas, destacando as variáveis de trajetória, além da reconstituição dos contextos históricos que condicionam a formação de determinadas dinâmicas territoriais de desenvolvimento e inovações sociais (SABOURIN, 2011).

A pesquisa descritiva tem como principal objetivo a descrição das características de determinada população, de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2008).

O caráter explicativo desta pesquisa teve como objetivo tornar certo fenômeno compreensível, podendo ser utilizado para explicar por que dado fenômeno ocorreu, esclarecendo suas causas. Visa, portanto, esclarecer

quais fatores contribuíram para a ocorrência de determinado fenômeno (VERGARA, 2000).

Trata-se de um processo metodológico em que os estudos de caso contribuíram com a percepção contextual, sem negligenciar a representatividade e focado na compreensão dinâmica da realidade local, apresentando valor quando as conjunturas são complexas e podem mudar, quando as condicionantes não foram encontradas antes, quando as situações são demasiadamente políticas e quando existem muitos interessados. Portanto o estudo de caso, na condição de ferramenta de investigação científica, facilita a compreensão de processos perante a complexidade social nas quais estes se manifestam. Tanto em situações de limitações quanto na análise de obstáculos, sobretudo, em situações de potencialidades, para a validação de modelos exemplares (PARKER; NORTHCOTT, 2016).

## 2.2 Revisão bibliométrica

No dia 25 de dezembro de 2020 foi realizada busca na base de dados da Scielo, configurada em todos os índices, utilizando os termos de busca Environmental and Urban Legislation AND Environmental Conflicts AND Large Real Estate Developments, o resultado foi 0, ressaltando a originalidade do tema adotado nesta pesquisa. Utilizando os termos de busca Environmental and Urban Legislation OR Environmental Conflicts OR Large Real Estate Developments, o resultado da busca foi 153 artigos. Foram citados nesta pesquisa nove artigos da base de dados da Scielo.

Em 25 de dezembro de 2020 foi realizada busca na base de dados da Scopus, configurada em all fields, utilizando os termos de busca Environmental and Urban Legislation AND Environmental Conflicts AND Large Real Estate Developments, o resultado foi 0, salientando a originalidade do tema adotado nesta pesquisa. Utilizando os termos de busca Environmental and Urban Legislation OR Environmental Conflicts OR Large Real Estate Developments, o resultado da busca foi 25 artigos. Foram citados nesta pesquisa 3 artigos da base de dados da Scopus.

De maneira geral, a revisão bibliométrica referendou o caráter inovador do tema desta pesquisa, já que não apresentou nenhum resultado com os termos de busca Environmental and Urban Legislation AND Environmental Conflicts AND Large Real Estate Developments. Utilizando os termos de busca Environmental and Urban Legislation OR Environmental Conflicts OR Large Real Estate Developments, foram 178 artigos no total.

O referencial teórico desta pesquisa incorporou no total 12 artigos científicos publicados nas bases de dados da Scielo e da Scopus.

### **2.3 Ações civis públicas**

Esta pesquisa apoiou-se em oito estudos de caso, sendo todos localizados no município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina. Os estudos de caso foram analisados de acordo com a ordem cronológica dos processos ajuizados pelo Ministério Público Federal.

Foram analisados os casos do Costão do Santinho Resort, do Complexo Urbanístico Porto da Barra, do Florianópolis Village Golf Resort, do Condomínio Residencial Costão Golf, do Floripa Shopping, do Il Campanário Villaggio Resort, do Shopping Iguatemi Florianópolis e do Parque Hotel Marina Ponta do Coral (BRASIL, 1996; 1997; 2004; 2005a; 2005b; 2006; 2007; 2012).

O acesso às ações civis públicas foi realizado por meio da página eletrônica do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, utilizando os respectivos números dos processos, indicando como o local de origem a Justiça Federal de Santa Catarina. Porém, o acesso dos autos na íntegra deu-se por meio de senha, por autorização da Justiça Federal de Santa Catarina.

As ações mais antigas, como dos empreendimentos Costão do Santinho Resort e Complexo Urbanístico Porto da Barra, estão disponíveis na integralidade somente por meio físico. Nesses casos, também se fez necessário a autorização da Justiça Federal de Santa Catarina para a coleta dos dados.

O único empreendimento que os autos da ação tramitam no Tribunal de Justiça de Santa Catarina é o Condomínio Residencial Costão Golf. Nesse caso, os dados foram coletados na página eletrônica do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por meio de senha de acesso fornecida pelo referido Tribunal.

## **3 SÍNTESE DOS RESULTADOS**

### **3.1 Situação atual dos grandes empreendimentos imobiliários**

Foram analisados oito estudos de caso que apresentaram conflitos ambientais relacionados com grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis. Dos oito estudos de caso, em cinco deles, a situação atual do empreendimento imobiliário é instalado e operando, sendo eles o caso

do Costão do Santinho Resort, o caso do Condomínio Residencial Costão Golf, o caso do Floripa Shopping, o caso do Il Campanário Villaggio Resort e o caso do Shopping Iguatemi Florianópolis.

Nos outros três estudos de caso a situação atual do empreendimento imobiliário é não instalado, a exemplo dos casos do Complexo Urbanístico Porto da Barra, do Florianópolis Village Golf Resort e do Parque Hotel Marina Ponta do Coral. Todavia o fato de esses três empreendimentos não terem sido instalados, não os exime de terem se beneficiado de irregularidades na elaboração de planos diretores e na concessão de licenciamento ambiental, afrontando a legislação ambiental e urbanística brasileira, além de também caracterizarem casos de irresponsabilidade organizada.

### 3.2 Participação dos atores municipais

Com relação à participação dos atores municipais envolvidos nos oito estudos de caso analisados, concluiu-se que em cinco deles a Prefeitura Municipal de Florianópolis foi ré por praticar irregularidades na elaboração ou na alteração dos planos diretores municipais, que beneficiaram diretamente o Condomínio Residencial Costão Golf, o Floripa Shopping, o Il Campanário Villaggio Resort, o Shopping Iguatemi Florianópolis e o Parque Hotel Marina Ponta do Coral.

Nos outros três estudos de caso a Prefeitura Municipal de Florianópolis não foi incluída como ré na ação civil pública à época em que as ações foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal, todavia, nos três estudos de caso a Prefeitura também deveria ter sido incluída como ré nas ações civis públicas, por causa de irregularidades na elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal de 2014, que beneficiaram com zoneamentos, usos e posturas permissivas o Costão do Santinho Resort, o Complexo Urbanístico Porto da Barra e o Florianópolis Village Golf Resort.

Embora o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) tenha sido réu apenas no caso do Costão do Santinho Resort e a Câmara Municipal de Florianópolis não tenha sido ré em nenhum dos oito estudos de caso, em ambos os casos os atores têm responsabilidade nas irregularidades dos planos diretores, já que o IPUF é o órgão público da Prefeitura Municipal com a responsabilidade técnica para a elaboração dos planos diretores e a Câmara Municipal tem a responsabilidade de aprovar os planos diretores municipais. A Superintendência de Serviços Públicos também não foi ré, mas participou concedendo alvarás de construção irregulares.

### 3.3 Participação dos atores estaduais

Na esfera estadual, dos oito estudos de caso analisados, em seis deles a Fundação do Meio Ambiente (FATMA), atual Instituto do Meio Ambiente (IMA), foi ré por praticar irregularidades na concessão do licenciamento ambiental, que beneficiaram diretamente o Costão do Santinho Resort, o Complexo Urbanístico Porto da Barra, o Condomínio Residencial Costão Golf, o Floripa Shopping, o Il Campanário Villaggio Resort e o Parque Hotel Marina Ponta do Coral.

Nos outros dois estudos de caso a FATMA não foi incluída como ré na ação civil pública à época em que as ações foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal, todavia, no caso do Shopping Iguatemi Florianópolis a FATMA também deveria ter sido incluída como ré na ação civil pública, por causa da omissão em sua responsabilidade de exigir o licenciamento ambiental do empreendimento. Apenas no caso do Florianópolis Village Golf Resort a FATMA não concedeu licenças ambientais irregulares ou omitiu-se de sua responsabilidade em realizar o licenciamento ambiental. O fato de esse empreendimento estar localizado em uma área que a União Federal exige a restituição das terras e processa o Governo do Estado de Santa Catarina por realizar reforma agrária irregular em terras da União Federal, aponta um dificultador em relação à concessão irregular do licenciamento ambiental por parte da FATMA para esse empreendimento.

Destaca-se também a omissão do Ministério Público Estadual, que não demonstrou interesse em participar de nenhum dos oito casos, mesmo estando localizados em áreas urbanas consolidadas.

### 3.4 Participação dos atores federais

Na esfera federal, dos oito estudos de caso analisados, em quatro deles o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi réu por se omitir de sua responsabilidade de realização do licenciamento ambiental, sendo eles os casos do Costão do Santinho Resort, o caso do Floripa Shopping, o caso do Il Campanário Villaggio Resort e o caso do Parque Hotel Marina Ponta do Coral.

Nos quatro estudos de caso em que o IBAMA não foi réu nas ações civis públicas, o licenciamento ambiental de fato não era de sua competência, sendo eles os casos com as participações do Complexo Urbanístico Porto da Barra, o Florianópolis Village Golf Resort, o Condomínio Residencial

Costão Golf e o Shopping Iguatemi Florianópolis.

Nos oito estudos de caso analisados o Ministério Público Federal apresentou-se como um ator fundamental na mediação dos conflitos ambientais, fiscalizando com o rigor necessário os entes públicos envolvidos, com o objetivo de melhorar a qualidade na gestão pública ambiental e urbana, além de maior efetividade na aplicação da legislação ambiental e urbanística brasileira.

Porém, a morosidade nos trâmites judiciais, prolongando os processos por décadas, a exemplo do caso do Costão do Santinho Resort, que já tramita há aproximadamente 25 anos, pode encorajar ações danosas ao meio ambiente, contribuindo indiretamente com a inefetividade da legislação ambiental e urbanística brasileira em casos relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários.

### **3.5 Participação popular**

Com relação à participação popular nos conflitos ambientais relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis, verificaram-se o crescimento e amadurecimento dos movimentos sociais ambientalistas, já que em sete dos oito estudos de caso analisados, organizações da sociedade civil foram autores das ações civis públicas, totalizando a participação de vinte e uma organizações da sociedade civil.

O único caso que não teve participação direta da sociedade civil organizada foi o caso do Costão do Santinho Resort, embora a denúncia tenha sido realizada pelos moradores da Praia do Santinho.

### **3.6 Impactos ambientais urbanos**

Nos oito estudos de caso analisados, os empreendimentos imobiliários produziram impactos ambientais urbanos. Os cinco empreendimentos implantados, sendo eles o Costão do Santinho Resort, Condomínio Residencial Costão Golf, Floripa Shopping, Il Campanário Villaggio Resort e Shopping Iguatemi Florianópolis, ocuparam áreas de preservação permanente e terrenos de marinha, suprimindo vegetação de restinga, manguezal, mata atlântica e mata ciliar, eliminando animais silvestres endêmicos, alterando dunas e sítios arqueológicos, aterrando, retificando, dragando, concretando e canalizando cursos d'água e nascentes. Os três empreendimentos que não foram implantados, sendo eles o Complexo urbanístico Porto da Barra,

Florianópolis Village Golf Resort e Parque Hotel Marina Ponta do Coral, alteraram as áreas de seus projetos com aterramentos, abertura de valas de drenagem e desmatamento de floresta para criação de pastagem, além de demolição de edificação com relevância histórica para o patrimônio local.

Os três empreendimentos imobiliários que não foram implantados, sendo eles Complexo urbanístico Porto da Barra, Florianópolis Village Golf Resort e Parque Hotel Marina Ponta do Coral, projetam severos impactos ambientais urbanos, a exemplo de destruição da vegetação estabilizadora de mangues e restinga, escavações, dragagens, aterramento e poluição de cursos d'água, lençóis freáticos e nascentes com a contaminação por esgoto, metais pesados e hexanos, diminuição da disponibilidade hídrica, comprometimento da qualidade do lençol freático e da balneabilidade das praias adjacentes, pressão sobre a fauna aquática pela alteração dos aportes hídricos, sedimentares e de nutrientes, aumento no fluxo de embarcações, geração de tráfego nas principais rodovias, aumento dos alagamentos advindos da impermeabilização do solo, erosão e aumento do fluxo de água salgada em lagoas, assoreamento, extinção da fauna e flora, inclusive endêmica, decréscimo das populações de espécies migratórias, alteração da qualidade do ar, formação de bolsões de ocupação humana em dunas, terras de marinha, sambaquis, sítios arqueológicos e unidades de conservação.

Destaca-se também o fato de o Condomínio Residencial Costão Golf, além de ter produzido severos impactos ambientais urbanos oriundos de sua implantação e operação, também projetar impactos irreversíveis, a exemplo da possibilidade de contaminação do Aquífero Ingleses, com a utilização de 30 toneladas por ano de agrotóxicos no manejo de seu campo de golfe, colocando em risco o abastecimento de água de toda a população da região norte da Ilha de Santa Catarina.

### **3.7 Afronta aos princípios, à proteção constitucional e à legislação**

Em todos os oito estudos de caso analisados, os grandes empreendimentos imobiliários afrontaram os princípios do Direito Ambiental e Urbanístico, a Constituição Federal de 1988 e a legislação ambiental e urbanística brasileira.

Entre as afrontas aos princípios do Direito Ambiental e Urbanístico promovidas nos oito conflitos ambientais analisados, destacam-se as afrontas ao princípio da precaução, ao princípio da prevenção e ao princípio do poluidor-pagador.

Nos oito conflitos ambientais analisados houve afronta à Constituição Federal de 1988, a exemplo dos arts. 20, 24, 30, 182, 216 e 225 afrontados.

Os oito conflitos ambientais analisados afrontaram a legislação ambiental e urbanística brasileira. Nas afrontas à legislação ambiental brasileira, verificou-se que em todos os oito empreendimentos imobiliários a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 foi afrontada, tanto pela ausência de licenciamento ambiental quanto pela nulidade do licenciamento.

Com relação à legislação urbanística brasileira, destacaram-se as afrontas ao Estatuto da Cidade de 2001, promovidas em seis dos oito estudos de caso realizados. Os casos do Costão do Santinho Resort e do Complexo Urbanístico Porto da Barra não afrontaram diretamente o Estatuto da Cidade de 2001, já que as ações civis públicas desses dois conflitos ambientais foram ajuizadas respectivamente nos anos de 1996 e 1997, antes da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento sustentável tem como objetivo superar as disparidades socioespaciais, apoiando-se em estratégias de desenvolvimento territorial ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis, garantido a conservação da biodiversidade e melhoria dos ambientes urbanos por meio do ecodesenvolvimento (SACHS, 2009).

Todavia historicamente os recursos naturais sempre estiveram ligados ao desenvolvimento econômico global, servindo de combustível para sustentar esse crescimento. É preciso equilibrar a relação entre a utilização dos recursos naturais e desenvolvimento econômico para que as próximas gerações não paguem até mesmo com a vida pelos erros decorrentes do mau uso de tais recursos, evidenciando uma contradição entre a apropriação do capital e o domínio do espaço, em relação à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico da população. Tal contradição leva a questões como a impossibilidade de conciliar temas como o desenvolvimento sustentável, que é um princípio do Direito Ambiental, com o desenvolvimento econômico orientado por fundamentos liberais e capitalistas (CARIONI et al., 2012; LOPES et al., 2014).

Desvendar as relações existentes entre o poder público e os grandes empreendimentos imobiliários, compreendendo os mecanismos usados por eles para afrontar as leis e promover danos ambientais, enquadra-se como prática ao bem da luta pela preservação do meio ambiente.

Porém, desvendar as ações danosas ao meio ambiente, provocadas pela falta de precaução e prevenção por parte dos grandes empreendimentos imobiliários e do poder público, não é suficiente se esses dados não forem divulgados e discutidos junto à sociedade, para que, por meio da participação comunitária, se aglutinem forças para exigir do poder público responsabilidade na criação e cumprimento das leis que garantirão a qualidade de vida da população.

Muitas alterações irregulares nos planos diretores, além de irregularidades nas concessões de alvarás de construção e licenças ambientais, beneficiaram diretamente grandes empreendimentos imobiliários. Nesses casos, a legislação ambiental e urbanística não foi efetiva. A fiscalização realizada pelos órgãos competentes geralmente é falha, sendo preciso que se discutam os pontos falhos na fiscalização da aplicação de legislação ambiental e urbanística brasileira, para que ações danosas contra o meio ambiente não ocorram.

Além da falha de fiscalização, algumas leis são brandas, como a Lei de Crimes Ambientais, que obriga a reparação dos danos ambientais cometidos e estabelece punições para os degradadores, quase sempre com penas pecuniárias. As punições previstas são multas que representam um percentual irrisório diante do capital do empreendedor, além de penas leves que dificilmente se concretizam.

A efetividade da legislação ambiental e urbanística depende da ação direta do poder público, desse modo, não são raras as vezes em que se demonstra a fragilidade na tutela do meio ambiente, seja pela omissão do poder público ou pela elevada burocracia em seus trâmites morosos e muitas vezes ineficazes.

Nos casos analisados, foi fundamental a atuação do Ministério Público Federal, que, por meio da Lei da Ação Civil Pública, importante instrumento de controle dos impactos ambientais e urbanos, buscou a adequação dos grandes empreendimentos imobiliários à legislação ambiental e urbanística brasileira. Assim, pode-se concluir que o Ministério Público Federal, com o advento da Lei da Ação Civil Pública, apresenta-se como um importante ator social na fiscalização e preservação dos recursos patrimoniais ambientais e culturais.

A legislação ambiental e a urbanística no Brasil encontram-se historicamente na vanguarda jurídica mundial com a inserção de princípios do Direito Ambiental e Urbanístico em suas normas, antes mesmo de eles se popularizarem no debate internacional, porém, muitas vezes esbarram em interesses políticos e econômicos minimizando sua efetividade.

Os fundamentos do Estatuto da Cidade são desrespeitados pela administração pública municipal na elaboração dos planos diretores. Importantes instrumentos como o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental/relatório de impacto do meio ambiente, objetivando garantir a preservação ambiental e cultural, estão consagrados na Política Nacional do Meio Ambiente, mas são desrespeitados pela gestão ambiental estadual.

Em determinados casos, grandes empreendimentos imobiliários afrontam princípios do Direito Ambiental e Urbanístico, além da legislações ambiental e urbanística, impactando de modo irreversível o meio ambiente e acentuando a segregação socioespacial, porém, haja vista seus severos impactos ambientais produzidos ou projetados, além da forte atuação do Ministério Público Federal e dos movimentos ambientalistas, um número maior de projetos vêm sendo sustados.

Os oito estudos de caso analisados configuraram conflitos ambientais, relacionados com grandes empreendimentos imobiliários, promotores de impactos ambientais e afrontas ao Estado Ecológico de Direito, aos princípios do Direito Ambiental e Urbanístico, aos direitos constitucionais e à legislação ambiental e urbanística brasileira, com participação direta do Costão do Santinho Resort, Complexo Urbanístico Porto da Barra, Florianópolis Village Golf Resort, Condomínio Residencial Costão Golf, Floripa Shopping, Il Campanário Villaggio Resort, Shopping Iguatemi Florianópolis, Parque Hotel Marina Ponta do Coral, Prefeitura Municipal de Florianópolis, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis, Superintendência de Serviços Públicos de Florianópolis e Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina.

A sistematização dos resultados analisados nesta pesquisa apontou a inefetividade da legislação ambiental e urbanística brasileira nos conflitos ambientais relacionados aos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis, apoiada na reprodução sistemática de irregularidades na administração pública municipal e na gestão pública ambiental estadual, caracterizando “irresponsabilidade organizada”.

As irregularidades na administração pública municipal ocorrem a partir da elaboração de planos diretores menos restritivos, da não cobrança de estudos de impacto de vizinhança e da concessão indevida de alvarás de construção. Na gestão pública ambiental estadual as irregularidades ocorrem por meio da concessão indevida de licenciamento ambiental, da omissão mediante a necessidade de licenciamento ambiental e da aprovação de estudos de impactos ambientais insuficientes.

Este estudo evidenciou a necessidade de uma nova racionalidade ambiental, que possibilite a reapropriação social da natureza, orientada por novos princípios, capazes de considerar os limites impostos pela ecologia sobre o desenvolvimento econômico. As atuais estratégias para a superação da crise ambiental global têm sido fatais, demonstrando a incompatibilidade econômica do capitalismo com a sustentabilidade e a apropriação da natureza pelo capital, já que a teoria do valor não inclui o valor da natureza, incluindo apenas o valor de troca. A complexidade ambiental exige uma gestão ambiental racional para a superação da crise, apoiada na preservação das múltiplas identidades culturais e na participação comunitária democrática, tanto na esfera mundial quanto na esfera local (LEFF, 2006).

## REFERÊNCIAS

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

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.

BRAGA, R. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, P. F.; BRAGA, R. (org.). *Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 96.0007478-0/SC*. Costão do Santinho Resort. Justiça Federal, 1996.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 97.0000001-0/SC*. Complexo Urbanístico Porto da Barra. Justiça Federal, 1997.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 2004.72.00.015309-6/SC*. Florianópolis Village Golf Resort. Justiça Federal, 2004.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 2005.72.00.002978-8/SC*. Condomínio Residencial Costão Golf. Justiça Federal, 2005a.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 2005.72.00.012806-9/SC*. Floripa Shopping. Justiça Federal, 2005b.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 2006.72.00.009533-0/SC*. Il Campanário Villaggio Resort. Justiça Federal, 2006.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 2007.72.00.008013-6/SC*. Shopping Iguatemi Florianópolis. Justiça Federal, 2007.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 5013052-40.2012.404.7200/SC*. Parque Hotel Marina Ponta do Coral. Justiça Federal, 2012.

CARIONI, J. C.; LOPES, G. B. B.; PERES, L. F. B. Legislação ambiental brasileira e o caso do Il Campanário Villaggio Resort. *Cadernos PROARQ*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 233-249, 2012.

CRESWELL, J. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage, 2007.

ECO, U. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2017.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIVANT, J. S. Ulrich Beck legacy. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 19, p. 229-240, 2016.

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

LANNA, A. E. L.; HUBERT, G.; PEREIRA, J. S. Os novos instrumentos de planejamento do sistema francês de gestão dos recursos hídricos. *Revista da Associação Brasileira de Recursos Hídricos*, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 109-120, 2002.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

LEFF, E. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, J. R. M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, J. R. M.; BECKHAUSER, E. F. Pressupostos para o Estado de

Direito Ecológico e reflexões sobre agrotóxicos no contexto de retrocessos ambientais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 57, p. 208-228, 2021.

LEITE, J. R. M.; SILVEIRA, P. G.; BETTEGA, B. O Estado de Direito para a natureza: Fundamentos e conceitos. In: LEITE, J. R. M.; DINNEBIER, F. F. (org.). *Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões*. São Paulo: Instituto Planeta Verde, 2017.

LOPES, G. B. B.; CARIONI, J. C.; VAZ, N. P. Legislação ambiental e urbanística no Brasil: o caso Porto da Barra em Florianópolis. *Oculum Ensaios*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-96, jan./jun. 2014.

PARKER, L.; NORTHCOTT, D. Qualitative generalising in accounting research: concepts and strategies. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Bradford, v. 29, n. 6, p. 1100-1131, 2016.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATIAS, N. D.; HOHENDORFF, J. V. Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 24, e43536, 2019.

RODRIGUEZ, J. M. M.; SILVA, E. V. *Planejamento e gestão ambiental: subsídios da geoecologia das paisagens e da teoria geosistêmica*. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

SABOURIN, E. Teoria da reciprocidade e sócio-antropologia do desenvolvimento. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 24-51, 2011.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, M. *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo: Edusp, 2008.

TOURAINÉ, A. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

Artigo recebido em: 17/12/2021.

Artigo aceito em: 13/09/2022.

**Como citar este artigo (ABNT):**

LOPES, G. B. D. B.; DI BERNARDI, J. C. Legislação ambiental e urbanística brasileira: conflitos ambientais dos grandes empreendimentos imobiliários em Florianópolis. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. 209-229, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2286>. Acesso em: dia mês. ano.