

LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y URBANÍSTICA BRASILEÑA: CONFLICTOS AMBIENTALES DE LOS GRANDES EMPRENDIMIENTOS INMOBILIARIOS DE FLORIANÓPOLIS¹

Gabriel Bertimes Di Bernardi Lopes²

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) |

Juliana Carioni Di Bernardi³

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |

RESUMEN

El Derecho Ambiental y el Derecho Urbanístico son temas prioritarios en los estudios ambientales y urbanos, porque permiten entender la intervención del Estado en la estructura jurídica de la planificación y ordenación del territorio, así como en los conflictos ambientales y urbanos. Esta investigación se propone analizar la eficacia de la legislación ambiental y urbanística brasileña en los conflictos ambientales relacionados con los grandes desarrollos inmobiliarios en Florianópolis. El estudio se basó en un marco teórico que permitió la comprensión de las relaciones ambientales, responsables de las políticas públicas que determinan en la práctica la garantía de preservación y distribución equitativa de los recursos naturales para las generaciones futuras. Para lograrlo, se adoptó el marco teórico del “Estado Ecológico de Derecho”. La metodología aplicada en esta investigación se apoyó en ocho estudios de caso, tuvo un carácter cualitativo y se dividió en dos etapas. La primera etapa fue exploratoria y la segunda inductiva, deductiva, descriptiva y explicativa. La hipótesis

¹ Este artículo es el resultado de una investigación financiada a través de la beca de investigación CAPES-PROF (Edital 01/PGAU-Cidade/UFSC/2009), la beca de investigación PROREDES-IPEA (Edital 2012 Concurso ANPUR), la beca de investigación CAPES-DS (Edital 02/PPGG/UFSC/2013) y la beca de investigación CAPES-DS (Edital 03/PósARQ/UFSC/2018).

² Post-Doctorado en el Programa de Posgrado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doctor en Geografía por la UFSC. Máster en Urbanismo, Historia y Arquitectura de la Ciudad en la UFSC. Bachiller en Geografía por la Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Profesor de la UDESC y de la Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Investigador en el Núcleo de Innovaciones Sociales en la Esfera Pública (NISP) y en Territorio, Arquitectura y Ciudadanía (SITUS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7872432677803420> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9195-5934> / e-mail: gabriel.dibernardi@udesc.br

³ Doctora en Arquitectura y Urbanismo por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Máster en Urbanismo, Historia y Arquitectura de la Ciudad por la UFSC. Especialista en Derecho y Gestión Ambiental por el Complejo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Bachiller en Ciencias Jurídicas por el CESUSC. Miembro de los grupos de investigación Urbanidades: Forma Urbana y Procesos Socioespaciales y Territorio, Arquitectura y Ciudadanía (SITUS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3749623352119058> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3977-6781> / e-mail: juliana.carioni@posgrad.ufsc.br

de esta investigación confirmó la ineficacia de la legislación ambiental y urbanística brasileña en los conflictos ambientales relacionados con los grandes emprendimientos inmobiliarios en Florianópolis, apoyada en la reproducción sistemática de irregularidades en la administración pública municipal y en la gestión pública ambiental estatal, caracterizando la “irresponsabilidad organizada”.

Palabras clave: conflictos ambientales; grandes emprendimientos inmobiliarios; legislación ambiental y 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.*

INTRODUCCIÓN

La efectividad de la legislación ambiental y urbanística es tratada por la mayoría de los investigadores de forma errónea, de manera estandarizada y debido al peso que tienen en la contención de los impactos ambientales urbanos negativos. Para un análisis más profundo, es necesario estudiar la totalidad de esos procesos, incluyendo síntesis analíticas de sus estructuras internas, sus articulaciones y los elementos que conforman la actuación de los procesos jurídicos, sociales, políticos, económicos y ambientales.

El objetivo de esta investigación fue analizar la eficacia de la legislación ambiental y urbanística en Brasil frente a los conflictos ambientales relacionados con los grandes emprendimientos inmobiliarios ubicados en el municipio de Florianópolis.

Sin embargo, es de suma importancia destacar el carácter inédito de esta investigación, que se apoyó en un marco teórico que proporcionó la comprensión de las relaciones socioambientales, responsables de las políticas públicas, que determinan en la práctica la garantía de preservación y distribución equitativa, para las generaciones presentes y futuras, tanto de los recursos naturales como de los recursos de infraestructura y servicios públicos. Para eso, se adoptó el “Estado Ecológico de Derecho” como principal referencia teórica.

La hipótesis de esta investigación confirmó la ineficacia de la legislación ambiental y urbanística brasileña en los conflictos ambientales relacionados con los grandes emprendimientos inmobiliarios en Florianópolis, apoyada en la reproducción sistemática de irregularidades en la administración pública municipal y en la gestión pública ambiental estatal, caracterizando la “irresponsabilidad organizada”. Las principales irregularidades en la administración pública municipal están asociadas a la elaboración de planes directores y a la omisión de estudios de impacto vecinal. Siempre en el ámbito municipal, destacaron las irregularidades en la concesión de permisos de construcción. En la gestión pública ambiental estatal hubo irregularidades en el otorgamiento y omisión relacionadas con la licencia ambiental.

1 CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA

1.1 Conflictos ambientales y participación popular

La crisis ambiental es señalada por muchos investigadores como un reflejo de la búsqueda desenfrenada de crecimiento económico, apoyada

en la amplia e intensa ocupación de los espacios naturales, que ha reducido significativamente la capacidad de resiliencia de la naturaleza y agotado rápidamente los recursos naturales (RODRIGUEZ; SILVA, 2013).

La legislación urbanística es el principal instrumento de control en el proceso de uso y ocupación del suelo en los espacios urbanos. Sin embargo, ese instrumento, que es competencia de la administración pública municipal, no siempre resulta eficaz, provocando a menudo efectos perversos, como áreas más valoradas que otras y acopio de suelo para la especulación inmobiliaria, empujando a la población necesitada a la periferia, con infraestructuras y servicios precarios o para áreas ambientalmente inadecuadas (BRAGA, 2001).

Los conflictos están presentes en el proceso democrático y la participación social implica múltiples intereses, lo que, en el contexto actual, puede verse como una limitación, ya sea en el proceso interno o en la toma de decisiones, que dificulta la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas y su articulación con el proceso de gobernanza. Otro aspecto a considerar es la identidad cultural, ya que los distintos actores sociales se enfrentan a contextos sociales y ambientales diferentes (TOURAINÉ, 1996).

Ante ese escenario, surgen conflictos en la búsqueda de una participación efectiva de la sociedad civil en las cuestiones que involucran la gobernabilidad, inserta en un proceso democrático centralizador y contradictorio, que se orienta principalmente a los intereses económicos y atiende a agendas relacionadas con los intereses del poder, aunque las decisiones estén vinculadas a la agenda de la planificación técnica, especialmente en las grandes y medianas ciudades, donde el capital inmobiliario, formado por la asociación entre la industria de la construcción y el capital rentista, tiene mayor interés especulativo (LANNA *et al.*, 2002).

Sin embargo, se ha observado que el peso dado a la participación como instrumento de control social y de ampliación de los niveles de gobernanza no se ha correspondido con las expectativas de los círculos técnicos y académicos y de la población en general (PATEMAN, 1992).

En Brasil, la participación social se introdujo en el marco legal con el objetivo de deconstruir el modelo hegemónico imperante, pretendiendo ampliar los espacios de decisión, favoreciendo la interacción entre las estructuras de gobierno y la participación de los movimientos sociales, a través de un nuevo formato participativo, regulado por la protección constitucional y las políticas nacionales (LAVALLE, 2011).

Las transformaciones de la sociedad se materializan territorialmente, impulsadas por los procesos de producción social del espacio, beneficiando a unos pocos grupos sociales en detrimento de la mayoría, segregando social y espacialmente a la población, cuya ubicación territorial está determinada estrictamente por su valor comercial y el poder adquisitivo de los consumidores, dando al territorio un enfoque mercadológico. Es fundamental reconocer los agentes sociales que estructuran ese proceso y el papel que desempeña cada uno de ellos (SANTOS, 2008).

En oposición a la apropiación indebida del proceso de urbanización por parte del sistema capitalista, surge el derecho a la ciudad, que busca ampliar el control democrático sobre el excedente de capital incorporado a las ciudades, para que los beneficios sociales de la construcción del espacio urbano no se limiten sólo a las élites económicas y políticas (HARVEY, 2014).

Es común en Brasil que los recursos públicos se distribuyan en desacuerdo con los pactos firmados con la sociedad y los movimientos sociales. En la práctica, las políticas públicas se han consensuado, sobre todo, con la élite política y económica. Se mantiene la lógica de que el acceso a los fondos públicos es prioritario para determinados grupos sociales, sin que exista una responsabilidad efectiva de la administración pública en garantizar el diálogo con la sociedad para definir el destino de los recursos públicos y la construcción de políticas públicas (TONELLA, 2013).

1.2 Estado de derecho ecológico e irresponsabilidad organizada

El Estado y el Derecho, siendo construcciones humanas destinadas a regular las sociedades de forma democrática, respetando los valores de la libertad y los derechos humanos, han permanecido con su naturaleza antropocéntrica, permitiendo y fomentando la separación entre lo humano y lo natural. El Estado de Derecho Ecológico ha sido discutido en la teoría jurídica ambiental durante algunas décadas y los desafíos ambientales han crecido. En ese contexto, la reflexión sobre las bases de la estructura jurídica de la sociedad y los mecanismos jurídicos para limitar las libertades en el respeto a la integridad ecológica aportan nuevos parámetros a la discusión, y deben incluir los elementos de la naturaleza en la regulación de la sociedad, a partir de un replanteamiento de la ecología del Derecho, en consonancia con una nueva perspectiva de un Estado Ecológico de Derecho (LEITE *et al.*, 2017).

La construcción del Estado de Derecho Ecológico se refuerza en los principios generales del Derecho Ambiental y Urbanístico, que prohíben la supresión de su interpretación menos protectora, imponiendo un deber de progresión gradual de la protección legislativa y jurídica a la naturaleza, además de orientar los impases casuísticos a decisiones más favorables al medio ambiente. A pesar del importante aporte de la Constitución Federal de 1988 en el establecimiento de la protección del medio ambiente, vinculando al Estado y a la sociedad civil a la promoción de esos valores jurídicos, la influencia de los factores reales de poder socava los dictados constitucionales, creando condiciones para que no se alcancen los objetivos firmados en el pacto social que consolidó el carácter sostenible de la legislación ambiental y urbanística brasileña (LEITE; BECKHAUSER, 2021).

Las diferencias en los campos del Derecho Ambiental y del Derecho Urbanístico se reflejan en las relaciones de tensión contenidas en la dualidad presente en la gestión del medio construido y del medio natural, derivadas de su génesis distinta, debido a la especificidad de sus campos disciplinarios, sus objetos de investigación y sus ámbitos de actuación, creando un entorno propicio para la irresponsabilidad organizada.

La irresponsabilidad organizada se caracteriza por un contexto en el que se crean muchas leyes y deberes, sin embargo, la ejecución de la norma, además de ser fragmentada es ilícita, porque no se concreta realmente en la Ley, haciendo que el problema sea sistémico, ya que los órganos de gestión ambiental otorgan licencias ambientales sin la debida precaución, así como la alcaldía en la elaboración de los planes maestros y los órganos del poder público, que de manera incoherente, no tienen una visión sistémica, ineficaz la aplicación de la legislación ambiental y urbana brasileña. Como el derecho ambiental y urbanístico es poco sistémico y está fragmentado, necesita enfoques innovadores, que incorporen a la naturaleza como actor en el Derecho. Es necesaria una versión capaz de promover una gobernanza más ecológica, haciendo más eficaz la legislación ambiental y urbanística en relación con los casos de irresponsabilidad organizada (BECK, 2011).

Considerada como un concepto clave de la teoría de la sociedad del riesgo, la irresponsabilidad organizada ha influido e impactado enormemente en varias áreas del Derecho, especialmente en el Derecho Ambiental y en el Derecho Penal. Actúa como conductor de la sociedad del riesgo, pretendiendo demostrar el fracaso en el modelo de gestión ambiental por

parte del poder público, que no contempla una visión ecosistémica en su planteamiento, sino que utiliza una estrategia fragmentada del Derecho, en una tolerancia social de la degradación ambiental y aceptando a veces hechos consumados en materia de Derecho Ambiental. La sociedad de riesgo es aquella que, debido a su continuo crecimiento económico, puede sufrir en cualquier momento las consecuencias de una catástrofe ambiental. Se constata, por tanto, la evolución y agravamiento de los problemas, seguida de una evolución de la sociedad (de la sociedad industrial a la sociedad del riesgo), sin que, sin embargo, se produzca una adecuación de los mecanismos jurídicos para resolver los problemas de esa nueva sociedad (GUIVANT, 2016).

El surgimiento de la sociedad del riesgo designa un estadio de la modernidad en el que las amenazas producidas hasta entonces por el modelo económico de la sociedad industrial comienzan a tomar forma. La teoría de la sociedad del riesgo, característica de la fase posterior al período industrial clásico, representa la conciencia del agotamiento del modelo de producción, que está marcado por el riesgo permanente de crisis ecológica (BECK *et al.*, 1997).

Así, ese nuevo enfoque del Derecho Ambiental y Urbanístico, en lugar de ocuparse de partes estancas de las cuestiones ambientales, piensa en un enfoque sistémico, siendo necesaria una gobernanza ecológica participativa, con argumentos disciplinarios y transdisciplinarios, para hacer efectiva la gestión ambiental y la nueva comprensión respecto a la aplicación de la legislación ambiental y urbanística brasileña.

La protección del medio ambiente se entrelaza con la mejora constante de las herramientas de control y las metodologías disponibles para la observación, además de la revisión permanente de los datos y las autorizaciones estatales que se derivan de ellos, a fin de permitir que el Derecho tutele, con suficiencia y plenitud, la salud humana y la integridad de los ecosistemas. En esos términos, el compromiso capaz de concretar el Derecho Ecológico requiere de una acción gubernamental dirigida y comprometida con las agendas ambiental y de derechos humanos, a fin de hacer efectivas las normas y obligaciones, potencializándose con la aplicación de algunos principios generales del Derecho Ambiental y Urbanístico, surgidos de las conferencias internacionales (LEITE; BECKHAUSER, 2021).

2 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

2.1 Enfoque cualitativo, exploratorio, inductivo, deductivo, descriptivo y explicativo

Los procedimientos metodológicos de esta investigación se dividieron en dos etapas, guiándose por un enfoque cualitativo, exploratorio, inductivo, deductivo, descriptivo y explicativo. La primera etapa fue de carácter exploratorio, con la intención de ampliar el conocimiento sobre el tema, a partir de una revisión bibliométrica sistemática, un inventario de la legislación ambiental y urbanística, y una encuesta sobre las acciones civiles públicas. En la segunda etapa se realizó una investigación inductiva, deductiva, descriptiva y explicativa, a través del análisis de la bibliometría, la legislación ambiental y urbana, y las acciones civiles públicas.

La metodología aplicada en esta investigación fue cualitativa, ya que la realidad analizada es múltiple y subjetiva, y las experiencias de los individuos y sus percepciones son también aspectos útiles e importantes para la investigación (PATIAS; HOHENDORFF, 2019).

Por definición, la investigación exploratoria tiene la función de rellenar las lagunas que suelen aparecer en un estudio, y puede implicar una investigación bibliográfica, entrevistas con personas que han tenido o tienen experiencias prácticas con el problema investigado y el análisis de ejemplos que estimulen la comprensión (CRESWELL, 2007).

El razonamiento o lógica de esta investigación fue inductivo, teniendo como característica, sobre todo, una metodología analítica que partió de preguntas específicas, de manera que fue posible construir una teoría general (PATIAS; HOHENDORFF, 2019).

El método deductivo permitió la comprobación de las relaciones teóricamente analizadas, a partir de una profunda inmersión teórica en las dimensiones que sustentaron el análisis de los datos (ECO, 2017).

El análisis de los datos se guió inicialmente por el carácter descriptivo del estudio, buscando cumplir los objetivos de la investigación. Por lo tanto, la investigación cualitativa resultó ser más adecuada, ya que se recomienda comprender y describir las perspectivas prácticas, proporcionando experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural (FLICK, 2009).

El estudio descriptivo pretendía cumplir los objetivos específicos de esta investigación. Para eso, fue necesario analizar la trayectoria, el contexto y los procesos de las iniciativas estudiadas, destacando las variables

de trayectoria, además de reconstituir los contextos históricos que condicionaron la formación de determinadas dinámicas territoriales de desarrollo e innovaciones sociales (SABOURIN, 2011).

El objetivo principal de la investigación descriptiva es describir las características de una determinada población, un determinado fenómeno o establecer relaciones entre variables (GIL, 2008).

El carácter explicativo de esta investigación pretende hacer comprensible un determinado fenómeno, y puede servir para explicar por qué se ha producido un determinado fenómeno, aclarando sus causas. Por lo tanto, pretende aclarar qué factores han contribuido a la aparición de un determinado fenómeno (VERGARA, 2000).

Se trata de un proceso metodológico en el que los estudios de caso aportaron la percepción contextual, sin descuidar la representatividad y centrados en la comprensión dinámica de la realidad local, presentando valor cuando las coyunturas son complejas y pueden cambiar, cuando los condicionantes no se encontraron antes, cuando las situaciones son demasiado políticas y cuando hay muchos interesados. Por lo tanto, el estudio de casos, como herramienta de investigación científica, facilita la comprensión de los procesos frente a la complejidad social en la que se manifiestan. Tanto en situaciones de limitaciones como en el análisis de obstáculos, sobre todo, en situaciones de potencialidades, para la validación de modelos ejemplares (PARKER; NORTHCOTT, 2016).

2.2 Revisión bibliométrica

El 25 de diciembre de 2020 se realizó una búsqueda en la base de datos Scielo, configurada en todos los índices, utilizando los términos de búsqueda Environmental and Urban Legislation AND Environmental Conflicts AND Large Real Estate Developments, el resultado fue 0, destacando la originalidad del tema adoptado en esta investigación. Utilizando los términos de búsqueda Environmental and Urban Legislation OR Environmental Conflicts OR Large Real Estate Developments, el resultado fue de 153 artículos. En esa búsqueda se citaron nueve artículos de la base de datos Scielo.

El 25 de diciembre de 2020 se realizó una búsqueda en la base de datos Scopus, configurada en todos los campos, utilizando los términos de búsqueda Environmental and Urban Legislation AND Environmental Conflicts AND Large Real Estate Developments. El resultado fue 0,

destacando la originalidad del tema adoptado en esta investigación. Utilizando los términos de búsqueda Environmental and Urban Legislation OR Environmental Conflicts OR Large Real Estate Developments, el resultado de la búsqueda fue de 25 artículos. Se citaron 3 artículos de la base de datos Scopus en esta búsqueda.

En general, la revisión bibliométrica confirmó el carácter innovador del tema de esta investigación, ya que no hubo resultados con los términos de búsqueda Environmental and Urban Legislation AND Environmental Conflicts AND Large Real Estate Developments. Utilizando los términos de búsqueda Environmental and Urban Legislation OR Environmental Conflicts OR Large Real Estate Developments, se encontraron un total de 178 artículos. El marco teórico de esta investigación incorporó un total de 12 artículos científicos publicados en las bases de datos Scielo y Scopus.

2.3 Acciones civiles públicas

Esta investigación se basó en ocho estudios de caso, todos ellos situados en el municipio de Florianópolis, capital del Estado de Santa Catarina. Los estudios de caso se analizaron según el orden cronológico de las demandas presentadas por el Ministerio Público Federal.

Se analizaron los casos de Costão do Santinho Resort, Complejo Urbanístico Porto da Barra, Florianópolis Village Golf Resort, Condomínio Residencial Costão Golf, Floripa Shopping, Il Campanário Villaggio Resort, Shopping Iguatemi Florianópolis y Parque Hotel Marina Ponta do Coral (BRASIL, 1996; 1997; 2004; 2005a; 2005b; 2006; 2007; 2012).

El acceso a las acciones civiles públicas se hizo a través de la página web del Tribunal Regional Federal de la 4ª Región, utilizando los respectivos números de expediente, indicando como lugar de origen la Justicia Federal de Santa Catarina. Sin embargo, el acceso a los expedientes completos de los casos fue por medio de una contraseña, por autorización de la Justicia Federal de Santa Catarina.

Las acciones judiciales más antiguas, como las relativas al complejo turístico Costão do Santinho y al Complejo Urbanístico Porto da Barra, sólo están disponibles en su totalidad en formato físico. En esos casos, también fue necesario obtener la autorización de la Justicia Federal de Santa Catarina para recoger los datos.

La única empresa de la que se tiene constancia en el Tribunal de Justicia de Santa Catarina es Condomínio Residencial Costão Golf. En ese

caso, los datos fueron recogidos en el sitio web del Tribunal de Justicia de Santa Catarina, mediante una contraseña proporcionada por el Tribunal.

3 SÍNTESES DE LOS RESULTADOS

3.1 Situación actual de los grandes emprendimientos inmobiliarios

Se analizaron ocho estudios de caso que presentaban conflictos ambientales relacionados con grandes emprendimientos inmobiliarios en Florianópolis. De los ocho casos de estudio, en cinco de ellos se instala y opera la situación actual del emprendimiento inmobiliario, siendo el caso de Costão do Santinho Resort, el caso de Condomínio Residencial Costão Golf, el caso de Floripa Shopping, el caso de Il Campanário Villaggio Resort y el caso de Shopping Iguatemi Florianópolis.

En los otros tres casos de estudio no se instala la situación actual del desarrollo inmobiliario, como en los casos del Complejo Urbanístico Porto da Barra, el Florianópolis Village Golf Resort y el Parque Hotel Marina Ponta do Coral. Sin embargo, el hecho de que esos tres emprendimientos no hayan sido instalados no los exime de haberse beneficiado de irregularidades en la elaboración de los planes directores y en la concesión de licencias ambientales, violando la legislación ambiental y urbanística brasileña, además de caracterizar casos de irresponsabilidad organizada.

3.2 Participación de los actores municipales

En cuanto a la participación de los actores municipales implicados en los ocho casos analizados, se concluyó que en cinco de ellos a la Prefectura del Municipio de Florianópolis se le acusó de cometer irregularidades en la elaboración o modificación de los planes directores municipales, que beneficiaron directamente al Condomínio Residencial Costão Golf, Floripa Shopping, Il Campanário Villaggio Resort, Shopping Iguatemi Florianópolis y Parque Hotel Marina Ponta do Coral.

En los otros tres casos estudiados, el Ayuntamiento de Florianópolis no fue incluido como demandado en la acción civil pública en el momento en que las acciones fueron presentadas por el Ministerio Público Federal, sin embargo, en los tres casos estudiados, la Prefectura también debería haber sido incluida como demandada en las acciones civiles públicas, debido a las irregularidades en la elaboración y revisión del Plan Director Municipal de 2014, que benefició al Costão do Santinho Resort, al Complejo Urbanístico

Porto da Barra y al Florianópolis Village Golf Resort con zonificaciones, usos y posturas permisivas.

Aunque el Instituto de Planeamiento Urbano de Florianópolis (IPUF) fue demandado sólo en el caso del Resort Costão do Santinho y el Ayuntamiento de Florianópolis no fue demandado en ninguno de los ocho casos estudiados, en ambos casos los actores tienen responsabilidad por las irregularidades de los planes directores, ya que el IPUF es el organismo público del Ayuntamiento con la responsabilidad técnica de la preparación de los planes directores y el Ayuntamiento tiene la responsabilidad de aprobar los planes directores municipales. La Superintendencia de Servicios Públicos tampoco fue demandada, pero participó otorgando permisos de construcción irregulares.

3.3 Participación de los actores estatales

En el ámbito estatal, de los ocho casos analizados, en seis de ellos la Fundación Ambiental (FATMA), actual Instituto del Medio Ambiente (IMA), fue acusada de cometer irregularidades en la concesión de licencias ambientales, que beneficiaron directamente al Resort Costão do Santinho, al Complejo Urbanístico Porto da Barra, al Condominio Residencial Costão Golf, al Floripa Shopping, al Resort Il Campanário Villaggio y al Parque Hotel Marina Ponta do Coral.

En los otros dos casos de estudio, FATMA no fue incluida como demandada en la acción civil pública en el momento en que las demandas fueron presentadas por el Ministerio Público Federal, sin embargo, en el caso del Shopping Iguatemi Florianópolis, FATMA también debería haber sido incluida como demandada en la acción civil pública, debido a la omisión en su responsabilidad de exigir la licencia ambiental del emprendimiento. Sólo en el caso del Florianópolis Village Golf Resort, la FATMA no concedió licencias ambientales irregulares ni omitió su responsabilidad de realizar el licenciamiento ambiental. El hecho de que ese emprendimiento esté ubicado en un área donde el Sindicato Federal está exigiendo la restitución de la tierra y está demandando al Gobierno del Estado de Santa Catarina por llevar a cabo una reforma agraria irregular en tierras del Sindicato Federal, señala un factor de complicación en relación con la concesión irregular de la licencia ambiental por parte de la FATMA para ese emprendimiento.

También llama la atención la omisión del Ministerio Público del

Estado, que no ha mostrado interés en participar en ninguno de los ocho casos, a pesar de estar ubicados en áreas urbanas consolidadas.

3.4 Participación de los actores federales

En el ámbito federal, de los ocho casos analizados, en cuatro de ellos se acusó al Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) de omitir su responsabilidad de realizar el licenciamiento ambiental, como en los casos de Costão do Santinho Resort, Floripa Shopping, Il Campanário Villaggio Resort y Parque Hotel Marina Ponta do Coral.

En los cuatro casos en los que el IBAMA no fue demandado en las acciones civiles públicas, la concesión de licencias ambientales no era de hecho de su competencia, y se trataba de los casos con las participaciones del Complejo Urbanístico Porto da Barra, el Florianópolis Village Golf Resort, el Condominio Residencial Costão Golf y el Shopping Iguatemi Florianópolis.

En los ocho casos analizados, el Ministerio Público Federal se presentó como un actor fundamental en la mediación de conflictos ambientales, supervisando con el rigor necesario a las entidades públicas involucradas, con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión pública ambiental y urbana, así como una mayor eficacia en la aplicación de la legislación ambiental y urbana brasileña.

Sin embargo, la lentitud de los procesos judiciales, prolongándolos durante décadas, como en el caso del Resort Costão do Santinho, que ya lleva aproximadamente 25 años en marcha, puede fomentar acciones perjudiciales para el medio ambiente, contribuyendo indirectamente a la ineficacia de la legislación ambiental y urbanística brasileña en casos relacionados con grandes desarrollos inmobiliarios.

3.5 Participación popular

En cuanto a la participación popular en los conflictos ambientales relacionados con los grandes emprendimientos inmobiliarios en Florianópolis, se verificó el crecimiento y la maduración de los movimientos sociales ambientales, ya que, en siete de los ocho estudios de caso analizados, las organizaciones de la sociedad civil fueron las autoras de las acciones civiles públicas, totalizando la participación de veintiuna organizaciones de la sociedad civil.

El único caso que no contó con la participación directa de la sociedad civil organizada fue el del complejo turístico Costão do Santinho, aunque la denuncia fue realizada por los vecinos de la playa de Santinho.

3.6 Impactos ambientales urbanos

En los ocho casos analizados, los desarrollos inmobiliarios produjeron impactos ambientales urbanos. Los cinco proyectos ejecutados, el Costão do Santinho Resort, el Condomínio Residencial Costão Golf, el Floripa Shopping, el Il Campanário Villaggio Resort y el Shopping Iguatemi Florianópolis, ocuparon áreas de preservación permanente y terrenos marinos, suprimiendo la vegetación de restinga, los manglares, el bosque atlántico y el bosque ribereño, eliminando la fauna endémica, alterando las dunas y los sitios arqueológicos, rellenando, rectificando, dragando, hormigonando y canalizando los cursos de agua y los manantiales. Los tres proyectos que no se llevaron a cabo, a saber, el Complejo Urbanístico Porto da Barra, el Florianópolis Village Golf Resort y el Parque Hotel Marina Ponta do Coral, alteraron las áreas de sus proyectos rellenando vertederos, abriendo zanjas de drenaje y despejando el bosque para crear pastos, así como demoliendo edificios de relevancia histórica para el patrimonio local.

Los tres proyectos inmobiliarios que no se ejecutaron, que son el complejo urbanístico Porto da Barra, el Florianópolis Village Golf Resort y el Parque Hotel Marina Ponta do Coral, proyectan graves impactos ambientales urbanos, como la destrucción de la vegetación estabilizadora de los manglares y la restinga, las excavaciones, el dragado, el vertido y la contaminación de los cursos de agua, las aguas subterráneas y los manantiales con contaminación de aguas residuales, metales pesados y hexano, la disminución de la disponibilidad de agua, comprometiendo la calidad de las aguas subterráneas y el baño de las playas adyacentes, presión sobre la fauna acuática debido a la alteración de los aportes de agua, sedimentos y nutrientes, aumento del flujo de embarcaciones, generación de tráfico en las carreteras principales, aumento de las inundaciones debido al sellado del suelo, erosión y aumento del flujo de agua salada en las lagunas, encañamiento, extinción de la fauna y la flora, incluidas las especies endémicas, disminución de las poblaciones de especies migratorias, alteración de la calidad del aire, formación de focos de ocupación humana en dunas, terrenos marinos, sambaquis, sitios arqueológicos y unidades de conservación.

También destaca el hecho de que el Condominio Residencial Costão Golf, además de haber producido severos impactos ambientales urbanos a partir de su implantación y operación, también proyecta impactos irreversibles, como la posibilidad de contaminación del Acuífero de los Ingleses, con el uso de 30 toneladas de pesticidas por año en la gestión de su campo de golf, poniendo en riesgo el abastecimiento de agua de toda la población de la región norte de la Isla de Santa Catarina.

3.7 Afectación a los principios, a la protección constitucional y a la legislación

En los ocho casos analizados, los grandes desarrollos inmobiliarios contravinieron los principios de la Ley de Medio Ambiente y Urbanismo, la Constitución Federal de 1988 y la legislación ambiental y urbanística brasileña.

Entre las violaciones de los principios del Derecho Ambiental y Urbanístico promovidas en los ocho conflictos ambientales analizados, destacan las violaciones del principio de precaución, del principio de prevención y del principio de quien contamina paga.

En los ocho conflictos ambientales analizados hubo una afrenta a la Constitución Federal de 1988, por ejemplo, los arts. 20, 24, 30, 182, 216 y 225 fueron afrentados.

Los ocho conflictos ambientales analizados contravenían la legislación ambiental y urbanística brasileña. En cuanto a las violaciones de la legislación ambiental brasileña, se constató que los ocho emprendimientos inmobiliarios violaron la Política Nacional de Medio Ambiente de 1981, tanto por la falta de licencia ambiental como por la nulidad de la licencia.

En lo que respecta a la legislación urbana brasileña, seis de los ocho estudios de caso realizados destacaron las infracciones del Estatuto de la Ciudad de 2001. Los casos del complejo turístico de Costão do Santinho y del complejo urbanístico de Porto da Barra no infringieron directamente el Estatuto de la Ciudad de 2001, ya que las acciones civiles públicas en esos dos conflictos medioambientales se presentaron en 1996 y 1997, respectivamente, antes de que se aprobara el Estatuto de la Ciudad en 2001.

CONCLUSIÓN

El desarrollo sostenible pretende superar las disparidades socioespaciales, apoyándose en estrategias de desarrollo territorial ambientalmente

seguras para las áreas ecológicamente frágiles, garantizando la conservación de la biodiversidad y mejorando los ambientes urbanos a través del ecodesarrollo (SACHS, 2009).

No obstante, históricamente los recursos naturales siempre han estado vinculados al desarrollo económico mundial, sirviendo de combustible para sostener ese crecimiento. Es necesario equilibrar la relación entre el uso de los recursos naturales y el desarrollo económico para que las próximas generaciones no paguen incluso con sus vidas los errores derivados del mal uso de dichos recursos, evidenciando una contradicción entre la apropiación del capital y la dominación del espacio, en relación con la preservación del medio ambiente y el desarrollo socioeconómico de la población. Esa contradicción lleva a cuestiones como la imposibilidad de conciliar cuestiones como el desarrollo sostenible, que es un principio del Derecho Ambiental, con el desarrollo económico guiado por los fundamentos liberales y capitalistas (CARIONI *et al.*, 2012; LOPES *et al.*, 2014).

Desvelar las relaciones existentes entre el poder público y las grandes empresas inmobiliarias, comprendiendo los mecanismos utilizados por éstas para desafiar las leyes y promover los daños ambientales, se inscribe como una práctica al servicio de la lucha por la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, desvelar las actuaciones perjudiciales para el medio ambiente, provocadas por la falta de precaución y prevención por parte de las grandes inmobiliarias y de los poderes públicos, no es suficiente si esos datos no se hacen públicos y se discuten con la sociedad, para que, a través de la participación de la comunidad, se unan fuerzas para exigir a los poderes públicos responsabilidad en la creación y cumplimiento de leyes que garanticen la calidad de vida de la población.

Muchos cambios irregulares en los planes maestros, así como irregularidades en la concesión de permisos de construcción y licencias medioambientales, beneficiaron directamente a las grandes promociones inmobiliarias. En esos casos, la legislación medioambiental y urbanística no era eficaz. La inspección realizada por los órganos competentes es generalmente defectuosa, y es necesario discutir los puntos defectuosos en la inspección de la aplicación de la legislación ambiental y urbanística brasileña para que no se produzcan acciones perjudiciales contra el medio ambiente.

Además de la falta de aplicación, algunas leyes son indulgentes, como

la Ley de Delitos contra el Medio Ambiente, que exige la reparación de los daños ambientales cometidos y establece sanciones para los que degradan el medio ambiente, casi siempre con sanciones pecuniarias. Las punitivas previstas son multas que representan un porcentaje irrisorio en relación con el capital del empresario, además de sanciones leves que difícilmente se concretan.

La eficacia de la legislación ambiental y urbanística depende de la acción directa de los poderes públicos, por lo que no es raro ver la fragilidad en la protección del medio ambiente, ya sea por la omisión de los poderes públicos o por el alto nivel de burocracia en sus procedimientos lentos y a menudo ineficaces.

En los casos analizados, fue fundamental la actuación del Ministerio Público Federal, que, a través de la Ley de Acción Civil Pública, importante instrumento de control de los impactos ambientales y urbanísticos, buscó que los grandes emprendimientos inmobiliarios cumplieran con la legislación ambiental y urbanística brasileña. Así, se puede concluir que el Ministerio Público Federal, con el advenimiento de la Ley de Acción Civil Pública, se presenta como un importante actor social en la fiscalización y preservación de los recursos del patrimonio ambiental y cultural.

La legislación ambiental y urbana en Brasil está históricamente en la vanguardia jurídica mundial con la inserción de principios de Derecho Ambiental y Urbanístico en sus normas, incluso antes de que se popularicen en el debate internacional, sin embargo, a menudo chocan con intereses políticos y económicos minimizando su eficacia.

Los fundamentos del Estatuto de la Ciudad son incumplidos por las administraciones públicas municipales en la elaboración de los planes directores. Instrumentos importantes como la licencia ambiental y el estudio de impacto ambiental/informe de impacto ambiental, destinados a garantizar la preservación del medio ambiente y la cultura, están consagrados en la Política Nacional de Medio Ambiente, pero no son respetados por la gestión ambiental estatal.

En determinados casos, los grandes desarrollos inmobiliarios violan los principios del Derecho Ambiental y Urbanístico, así como la legislación ambiental y urbanística, impactando irreversiblemente en el medio ambiente y acentuando la segregación socio-espacial. Sin embargo, ante los graves impactos ambientales producidos o proyectados, además de la fuerte acción del Ministerio Público Federal y de los movimientos

ecologistas, se han detenido un mayor número de proyectos.

Los ocho estudios de caso analizados configuraron conflictos ambientales, relacionados con grandes desarrollos inmobiliarios, promotores de impactos ambientales y afrentas al Estado de Derecho Ecológico, a los principios del Derecho Ambiental y Urbanístico, a los derechos constitucionales y a la legislación ambiental y urbanística brasileña, con participación directa del Costão do Santinho Resort, Complejo 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 de Florianópolis, Instituto de Planificación e Investigación Urbana de Florianópolis, Superintendencia de Servicios Públicos de Florianópolis e Instituto de Medio Ambiente de Santa Catarina.

La sistematización de los resultados analizados en esta investigación señaló la ineficacia de la legislación ambiental y urbanística brasileña en los conflictos ambientales relacionados con los grandes emprendimientos inmobiliarios en Florianópolis, apoyada en la reproducción sistemática de irregularidades en la administración pública municipal y en la gestión pública ambiental estatal, caracterizando la “irresponsabilidad organizada”.

Las irregularidades en la administración pública municipal se producen por la elaboración de planes directores menos restrictivos, la no realización de estudios de impacto vecinal y la concesión indebida de permisos de construcción. En la gestión pública ambiental estatal, las irregularidades se producen por la concesión indebida de licencias ambientales, la omisión de los requisitos de licencia ambiental y la aprobación de estudios de impacto ambiental insuficientes.

Este estudio ha puesto de manifiesto la necesidad de una nueva racionalidad ambiental, que permita la reapropiación social de la naturaleza, guiada por nuevos principios, capaces de considerar los límites impuestos por la ecología al desarrollo económico. Las estrategias actuales para superar la crisis ambiental global han sido fatales, demostrando la incompatibilidad económica del capitalismo con la sostenibilidad y la apropiación de la naturaleza por el capital, ya que la teoría del valor no incluye el valor de la naturaleza, incluyendo sólo el valor de cambio. La complejidad ambiental requiere una gestión ambiental racional para superar la crisis, apoyada en la preservación de múltiples identidades culturales y en la participación democrática de la comunidad, tanto a nivel global como local (LEFF, 2006).

REFERENCIAS

- 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.

Artículo recibido el: 17/12/2021.

Artículo aceptado el: 13/09/2022.

Cómo citar este artículo (ABNT):

LOPES, G. B. D. B.; DI BERNARDI, J. C. Legislación ambiental y urbanística brasileña: conflictos ambientales de los grandes emprendimientos inmobiliarios de Florianópolis. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. 209-229, mayo/ago. 2022. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2286>. Accedido en: día de mes. año.