



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

Paulo Renato Ernandorena

**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A RESOLUÇÃO DOS
CONFLITOS AMBIENTAIS EM ZONA COSTEIRA DE
SANTA CATARINA**

Dissertação de Mestrado

**FLORIANÓPOLIS
2003**

PAULO RENATO ERNANDORENA

**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A RESOLUÇÃO DOS
CONFLITOS AMBIENTAIS EM ZONA COSTEIRA DE
SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Produção
da Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Engenharia de
Produção.

Orientador: Prof. Eduardo Juan Soriano Sierra, Dr.

FLORIANÓPOLIS

2003

PAULO RENATO ERNANDORENA

**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A RESOLUÇÃO DOS
CONFLITOS AMBIENTAIS EM ZONA COSTEIRA DE
SANTA CATARINA**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de **Mestre em Engenharia de Produção** no **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 27 de agosto de 2003.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador

Banca Examinadora:

Prof. Eduardo Juan Soriano Sierra, Dr.
Orientador

Prof. Paulo Cesar da Cunha Maya, Dr.

Prof^a. Sandra Sulamita Nahas Baasch, Dr^a

Antonio Carlos Brasil Pinto, Dr.
Procurador de Justiça

*Dedico este trabalho à Fernanda
Graudenz Müller e à nossa filha
Gabriela Graudenz Müller
Ernandorena.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Eduardo Juan Soriano Sierra;

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEPP;

À Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC;

Aos colegas de curso pela troca de experiências:

À Banca Examinadora, composta pelo Prof. Dr. Paulo Cesar da Cunha Maya; Prof^a. Dra. Sandra Sulamita Nahas Baasch e pelo Procurador de Justiça Dr. Antonio Carlos Brasil Pinto;

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

*“En la vida nada es verdad ni es mentira, todo
es según el cristal con que se mira.”*
(provérbio espanhol)

RESUMO

ERNANDORENA, Paulo Renato. **A Ação Civil Pública e a resolução dos conflitos ambientais em zona costeira de Santa Catarina**. 2003. 262 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

A presente pesquisa foi desenvolvida no âmbito dos Municípios de Garopaba e Imbituba, no litoral sul de Santa Catarina, com o objetivo de verificar se a ação civil pública é eficaz como instrumento de resolução de conflitos ambientais e o nível de conhecimento que as comunidades tradicionais possuem acerca do instituto. A realização da pesquisa foi motivada pela ausência de dados estatísticos e pela crescente geração de conflitos ambientais que se perpetuavam no seio da sociedade sem qualquer solução estatal, gerando um desenvolvimento marcado pela clandestinidade e pelo desrespeito à lei com inúmeras seqüelas sócio-culturais em sua esteira. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, com abordagem qualitativa e quantitativa. Os dados foram coletados por meio de análise individual das 40 ações ajuizadas nos Foros dos Municípios de Garopaba e Imbituba, no período de julho de 1985 até junho de 2003; entrevista aplicada a 20 participantes de Associações locais, sendo 10 participantes da Associação Nativa Independente das Tradições Açorianas (ANITA) e 10 da Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG) e, finalmente, procedeu-se o estudo de caso de uma das ações levantadas, objetivando extrair conhecimentos concretos para aplicação prática. Verificou-se que o número de ações civis públicas ajuizadas é ínfimo e desproporcional aos crescentes conflitos existentes no período, e que as comunidades, de maneira geral, não estão preparadas para utilizar este instrumento de proteção aos interesses difusos. Concluiu-se, portanto, que a ação civil pública precisa ser melhor difundida, assim como outros meios de resolução de conflitos, e que a sociedade civil necessita aparelhar-se para poder fazer uso dela.

Palavras-Chaves: conflitos ambientais, ação civil pública, zona costeira, meio ambiente, interesses difusos.

ABSTRACT

ERNANDORENA, Paulo Renato. **A Ação Civil Pública e a resolução dos conflitos ambientais em zona costeira de Santa Catarina**. 2003. 262 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

The present research was developed inside Garopaba and Imbituba towns, in the south of Santa Catarina, with the objective of verifying whether the civil public action is efficient as an environmental dispute resolution instrument, and the level of knowledge that the traditional communities pursue concerning the institute. The research elaboration was motivated by the absence of statistic data and by the overwhelming generation of environmental disputes which were perpetuated inside the society without any state solution, generating a development marked by illegality and disrespect towards the law, bringing about endless socio cultural damages. This is an exploratory, descriptive and explanative research, with a qualitative and quantitative approach. The data have been collected through the individual analysis of the 40 actions judged by the Garopaba and Imbituba towns Court Houses, in the period of July 1985 to June 2003; through the interview applied to 20 participants of local associations, being 10 of them from Associação Nativa Independente das Tradições Açorianas (ANITA) and 10 from Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG) and, eventually, the case study of one of the mentioned actions has been proceeded, with the objective of extracting concrete knowledge for practical application. It has been verified that the number of judged public civil actions is minimum and disproportional to the increasing existing disputes at that time and, that the communities, in general, are not prepared to use this protection instrument to the diffused interests. It has been concluded, therefore, that the public civil action ought to be better acknowledged, as well as the other means of dispute resolutions and, that the social society needs the instruments, in order to make good use of it.

Key Words: environmental conflicts, public civil actions, coastal zone, environment, diffused interests.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição, por município, das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003	163
Gráfico 2: Autor das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003	164
Gráfico 3: Réus das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003	166
Gráfico 4: Assunto das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003	167
Gráfico 5: Resultado das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003	167
Gráfico 6: Faixa etária das participantes da ANITA.....	168
Gráfico 7: Estado civil das participantes da ANITA	169
Gráfico 8: Profissão das participantes da ANITA	169
Gráfico 9: Participação em associação comunitária.....	170
Gráfico 10: O que as entrevistadas da ANITA sabem sobre o que é uma ação civil pública	171
Gráfico 11: A quem os membros da ANITA recorrem em caso de conflito de interesse da comunidade	172
Gráfico 12: Como as participantes da ANITA vêem o acesso ao Ministério Público.....	174
Gráfico 13: Faixa etária dos participantes da ACIG	177
Gráfico 14: Estado civil dos participantes da ACIG	178
Gráfico 15: Profissão dos participantes da ACIG	178

Gráfico 16: O que os participantes da ACIG sabem sobre o que é uma ação civil pública	179
Gráfico 17: A quem os membros da ACIG recorrem em caso de conflito de interesse da comunidade	180
Gráfico 18: Como os participantes da ACIG vêem o acesso ao Ministério Público.....	181

LISTA DE SIGLAS

ACIG	Associação Comunitária Ibraquera Gramense
ANITA	Associação Nativa Independente das Tradições Açoriana
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DIMA	Diretoria de Recursos Naturais e Gestão Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FATMA	Fundação de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina
GEPAM	Gerência de Planejamento Ambiental
GI-GERCO	Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
LEPLAC	Levantamento da Plataforma Continental
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG's	Organizações Não Governamentais
PEGC/SC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSRM	Plano Setorial para Recursos do Mar
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SAJ	Sistema de Automação do Judiciário
SDS	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE GRÁFICOS	8
LISTA DE SIGLAS	10
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização	16
1.2 Problema de pesquisa	17
1.3 Objetivos	18
1.3.1 Objetivo geral.....	18
1.3.2 Objetivos específicos.....	18
1.4 Justificativa	18
1.5 Delimitação	19
1.6 Hipótese	19
1.6.1 Validação da hipótese.....	20
1.7 Descrição das ocorrências objetivas	20
1.8 Identificação das variáveis que serão objeto de investigação	20
1.9 Limitações da pesquisa	20
1.10 Estrutura do trabalho	21
CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA	22
2.1 O Patrimônio Ambiental Brasileiro e a Proteção da Ordem Jurídica	22
2.1.1 Conceito de meio ambiente.....	23
2.1.2 Marcos da preocupação mundial com o meio ambiente.....	25
2.1.3 Marcos da preocupação com o meio ambiente no Brasil.....	29
2.1.4 O Patrimônio ambiental brasileiro.....	30
2.1.5 O Direito como instrumento de proteção ambiental.....	38
2.1.6 O Meio ambiente como bem de uso comum do povo.....	49

2.1.7 A Política nacional do meio ambiente	52
2.1.8 A Avaliação de impactos e o licenciamento ambiental	54
2.1.9 O Dano ambiental	60
2.1.10 A Tutela penal do meio ambiente	62
2.1.11 Os meios processuais para a tutela ambiental	72
2.1.12 Direito ambiental internacional	75
2.2 Zona Costeira	76
2.2.1 Conceitos e definições da zona costeira	79
2.2.2 O Ambiente costeiro como um sistema integrado	83
2.2.3 A Ocupação da zona costeira no Brasil.....	84
2.2.4 Principais problemas da zona costeira brasileira	86
2.2.5 Conflitos da zona costeira	89
2.2.6 O gerenciamento costeiro integrado	92
2.2.7 Gerenciamento costeiro no Brasil	94
2.2.8 Plano estadual de gerenciamento costeiro.....	101
2.2.9 Plano municipal de gerenciamento costeiro	201
2.2.10 Questões jurídicas e institucionais dos problemas na zona costeira brasileira	102
2.2.11 O anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro	103
2.2.12 O gerenciamento costeiro municipal	109
2.2.13 A proteção ambiental da Baleia Franca.....	112
2.3 Os conflitos ambientais	119
2.3.1 Noção de conflito.....	119
2.3.2 Conflitos ambientais	121
2.4 Da Ação Civil Pública	123
2.4.1 Dos interesses individuais, coletivos, difusos e individuais homogêneos	123
2.4.2 A ação civil pública	125
2.4.3 O objeto da ação civil pública	126
2.4.4 A Legitimação.....	127
2.4.5 O Ministério Público	128
2.4.6 As Associações	129
2.4.7 Demais entes legitimados	131
2.4.8 Do compromisso de ajustamento de conduta	131
2.5 Da Resolução dos Conflitos Ambientais	134

2.5.1 Resolução de conflitos	134
2.5.2 Resolução de conflitos ambientais	139
2.5.3 O Conceito de indisponibilidade do meio ambiente.....	140
2.5.4 A transação em matéria ambiental.....	141
2.5.5 Medidas compensatórias.....	142
2.5.6 A Negociação e a mediação ambiental	143
CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	145
3.1 Caracterização metodológica da pesquisa	145
3.2 Instrumentos para coleta de dados	147
3.3 Procedimentos para a coleta de dados	148
3.3.1 Levantamento das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba.....	148
3.3.2 Entrevista	149
3.3.3 Estudo de caso.....	150
3.4 Apresentação dos dados.....	151
3.5 Descrição do campo de estudo	151
3.5.1 Imbituba.....	153
3.5.2 Garopaba	155
3.5.3 Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG).....	157
3.5.4 Associação Nativa Independente das Tradições Açoriana (ANITA).....	161
CAPÍTULO 4 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	162
4.1 Apresentação dos dados resultantes da análise das ações civis públicas	162
4.2 Resultados da entrevista com as participantes da Associação Nativa Independente das Tradições Açorianas (ANITA)	168
4.3 Resultado da entrevista com os participantes da Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG).....	176
4.4 Estudo de Caso: A Ação Civil Pública da Privatização da Praia Vermelha	183
4.4.1 Da associação autora.....	183
4.4.2 Da sociedade comercial ré.....	183
4.4.3 Dos fatos que ensejaram a ação civil pública investigada.....	184

4.4.4 Do Termo de Ajustamento de Conduta da Procuradoria da República	187
4.4.5 Da Tentativa de negociação/conciliação prévia	189
4.4.6 Do ajuizamento da ação civil pública	189
4.4.7 Do Pedido de Assistência Litisconsorcial	191
4.4.8 Decisão acerca do pedido de antecipação de tutela	192
4.5 Considerações Gerais	192
4.5.1 A legislação brasileira e os conflitos ambientais	195
4.5.2 A implementação da legislação ambiental brasileira	200
4.5.3 Avaliação das implicações	202
4.5.4 A confrontação da fundamentação teórica com os achados do estudo	203
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	206
5.1 Conclusões	206
5.2 Recomendações	210
5.3 Sugestões para novas pesquisas	212
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	213
APÊNDICE A	222
APÊNDICE B	262

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Em 1985, o Estado brasileiro, reconhecendo a existência de uma terceira geração de direitos, chamados transindividuais, cuja plena tutela não era ensejada pelo sistema processual então vigente, editou a Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, que instituiu a Ação Civil Pública

de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular, e à ordem urbanística” (art. 1º.).

Instrumento de defesa dos direitos coletivos por excelência, um dos principais avanços trazidos pela Lei da Ação Civil Pública foi o de conferir à sociedade civil organizada, através das associações, a legitimidade para manejar essa portentosa ferramenta.

Todavia, nos dezoito anos de vigência da lei, particularmente no litoral do Estado de Santa Catarina, é notório que houve uma acentuada degradação ambiental, assim como danos irreversíveis ao patrimônio que o diploma legal deveria proteger, em grande parte decorrentes da intensificação da atividade turística.

Comunidades que viveram por mais de 250 anos com os mesmos hábitos e costumes tiveram seu estilo de vida e sua cultura radicalmente alterados. As áreas disponíveis e os ecossistemas foram sendo ocupados e destruídos numa velocidade surpreendente. As florestas diminuíram e as águas se contaminaram. As vilas e cidades incharam, e a infraestrutura ficou saturada – o automóvel vira cidadão e o cidadão é reificado. As relações interpessoais se deterioraram, cedendo lugar a uma competição sem precedentes e a neuroses que se transmitem como epidemias.

Meras conseqüências dos surdos embates que se desenrolaram no seio da sociedade nesse curto espaço de tempo.

O presente estudo, que tem como tema “A Ação Civil Pública e a Resolução dos Conflitos Ambientais em Zona Costeira de Santa Catarina”, buscando fugir à fórmula de mais uma narrativa abstrata sobre a importância da conservação do meio ambiente, se propõe a discutir, ao revés, não perdendo de vista o referencial teórico, aspectos concretos ligados aos conflitos ambientais que esse *desenvolvimento* sem sustentabilidade deixou em sua esteira. Com esse norte, a pesquisa voltou-se para os meios que a sociedade dispõe para a resolução dos conflitos ambientais – expressão adotada numa acepção ampla, envolvendo os conflitos sociais que possuem como causa ou conseqüência, o entrelaçamento, direto ou indireto, de interesses ligados à exploração do meio ambiente.

Investigar a razão da dissonância entre a potencialidade do instituto da ação civil pública e sua aplicação prática, tendo como pano de fundo a zona costeira de Santa Catarina, é a proposta deste ensaio.

Verificar, portanto, em que medida a ação civil pública, como instrumento de proteção aos interesses da coletividade, vem sendo utilizada para a resolução dos conflitos sócio-ambientais dos Municípios de Imbituba e Garopaba, bem como se está atingindo os resultados que dela se poderia esperar no sentido de prevenir e reparar danos ao meio ambiente – aqui considerado no sentido lato, englobando o ambiente natural, o artificial e o cultural –, é, também, o escopo do presente trabalho.

1.2 Problema de Pesquisa

Em que medida a Ação Civil Pública é utilizada na resolução dos conflitos ambientais e na prevenção e reparação dos danos ao meio ambiente na zona costeira dos Municípios de Imbituba e Garopaba?

A resposta ao problema enunciado percorrerá as proposições de utilização adequada, suficiente, insuficiente ou banalizada.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

- ❖ Investigar até que ponto a Ação Civil Pública é eficaz como instrumento de resolução de conflitos ambientais, de prevenção e reparação dos danos ao meio ambiente.

1.3.2 Objetivos Específicos

- ❖ Verificar em que intensidade está sendo utilizada a Ação Civil Pública nos Municípios de Imbituba e Garopaba;
- ❖ Identificar quais os legitimados à sua propositura que mais utilizam o instituto;
- ❖ Analisar qual a representação social que a comunidade na área abrangida possui acerca dos meios de resolução de conflitos;
- ❖ Pesquisar se a população local tem facilidade de acesso à Justiça.

1.4 Justificativa

Justifica-se a presente pesquisa pela necessidade de se ter conhecimento da escala em que as ações civis públicas vêm sendo manejadas e dos resultados por elas alcançados, como também de saber quem são os maiores agentes envolvidos na ofensa aos interesses difusos. Em outro viés, busca-se aprender o ponto de vista das comunidades locais e interagir com o conflito em sua gênese, antes de seu enquadramento legal e de se tornar um processo judicial.

A pesquisa trará o conhecimento estatístico da intensidade com que o instituto vem sendo utilizado, e por quem. Hábil, portanto, a promover a conscientização da possibilidade / necessidade do uso da Ação Civil Pública em patamar proporcional com a produção de danos ao patrimônio coletivo. Os resultados apurados podem contribuir para a divulgação e popularização do instituto,

inclusive como instrumento de gestão ambiental, estimulando a sua utilização por parte da sociedade.

Será possível vislumbrar se a ação civil pública foi admitida no ordenamento jurídico a partir de uma conquista da sociedade civil, e se veio acompanhada dos meios necessários à sua real implementação.

Os resultados, advindos de situações reais, colocam-se a serviço dos próprios grupos interessados, funcionando como um processo educativo que difunde um conhecimento mais objetivo da realidade vivenciada, auxiliando na busca de meios para administrar os conflitos. A identificação dos fatores, que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofunda o conhecimento da realidade e explica o porquê dos acontecimentos.

Além disso, a pesquisa, voltada para aplicação prática e dirigida à solução de problemas específicos, envolvendo interesses locais, trabalha as instituições, os costumes e os códigos da comunidade abrangida, desvelando seu relacionamento com a vida e sua visão de mundo.

1.5 Delimitação

Esta pesquisa tem por finalidade apontar o número de ações civis públicas ajuizadas no Foro da Comarca de Imbituba e na Unidade Judiciária de Cooperação de Garopaba nos 18 anos que compreendem o período da entrada em vigor da Lei nº. 7.347/85 e o marco de encerramento do estudo, ou seja, 24 de julho de 1985 a junho de 2003, a fim de verificar se a quantidade de ações é compatível com as crescentes ofensas aos interesses coletivos ocorridas no mesmo espaço de tempo e, também, o de conhecer quais são, dentre as partes legitimadas, os maiores promoventes das ações civis públicas, em especial saber se as associações estão lidando adequadamente com o instituto.

1.6 Hipótese

A Ação Civil Pública é pouco utilizada como instrumento de resolução de conflitos ambientais, de prevenção e reparação dos danos ao meio ambiente.

1.6.1 Validação da Hipótese

A validação da hipótese ocorreu por intermédio dos conhecimentos resultantes do levantamento dos dados existentes.

Através de um viés experimental foram identificadas e selecionadas as variáveis capazes de influenciar o objeto de estudo, de forma a observar e controlar os efeitos que estas produzem no objeto.

1.7 Descrição das Ocorrências Objetivas

Entre as ocorrências objetivas, ou variáveis independentes, encontram-se o nível de conscientização das comunidades tradicionais do litoral, a educação ambiental, a falta de estrutura de que dispõe o Ministério Público em matéria ambiental, a inacessibilidade à Justiça, o turismo, a especulação imobiliária, os conflitos ambientais, o crescimento populacional e a degradação ambiental.

1.8 Identificação das variáveis que serão objeto de investigação

Os conflitos ambientais, fontes geradoras das ações civis públicas, apresentam diversas variáveis dependentes. Em primeiro plano envolvem pessoas, com ideologias próprias e interesses diversos e conflitantes, implicando na necessidade de identificação e classificação desses interesses (tipologia e mapeamento). Num segundo momento, impôs-se a análise do objeto de cada demanda estudada, a fim de se constatar quais são os fatores mais recorrentes. Finalmente, abriu-se espaço para a questão da temporalidade e dos efeitos do processo.

1.9 Limitações da pesquisa

A presente pesquisa encontrou limitações, inicialmente, na própria estrutura do Poder Judiciário na Comarca de Imbituba. Houve dificuldades na

localização dos processos arquivados, bem como de alguns que estavam em tramitação, inertes em meio a milhares de outros autos; não obstante, a Juíza de Direito Diretora do Foro e o Sr. Escrivão Judicial prestaram toda a colaboração para a realização da pesquisa.

O Representante do Ministério Público foi entrevistado, mas tornou-se inviável intercalar uma posição oficial do Órgão no presente trabalho; o Promotor de Justiça, no entanto, referiu a importância da pesquisa, inclusive solicitando cópia da mesma, com vistas a esclarecer o quadro existente e, eventualmente, orientar atuação futura da Promotoria.

Por outro lado, foi elevado o grau de dificuldade encontrado para realizar as entrevistas. Foram encetadas inúmeras reuniões e consumido muito tempo para que se obtivesse a confiança dos entrevistados e o assunto pudesse ser tratado com franqueza até chegar-se as respostas definitivas.

Finalmente, a proposta de imbricação dos métodos quantitativo e qualitativo, que na hipótese analisada mostrou-se em melhores condições de desvelar a realidade investigada, constituiu-se, de certa forma, em limitação ao trabalho dada a extensão que assumiria o atendimento exaustivo dos critérios das duas metodologias.

1.10 Estrutura do trabalho

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro contempla a introdução e demarca o fenômeno investigado; o segundo cuida da fundamentação teórica, dividido em cinco seções que abordam, respectivamente, o patrimônio ambiental brasileiro e a proteção a ele destinada pelo ordenamento jurídico, a zona costeira, os conflitos ambientais, a ação civil pública e os meios de resolução dos conflitos ambientais; o terceiro capítulo versa sobre o procedimento metodológico; o quarto capítulo traz a apresentação, análise e interpretação dos resultados; e, finalmente, o quinto e último capítulo, é destinado às conclusões, recomendações e sugestões para novas pesquisas.

CAPÍTULO 2

REVISÃO DE LITERATURA

A pesquisa procura mostrar, por intermédio da revisão da literatura pertinente publicada no Brasil, como se encontra na ciência hoje o conhecimento sobre o tema estudado, e se existem lacunas ou entraves teóricos ou metodológicos para a resolução dos conflitos ambientais e à plena utilização da Ação Civil Pública, sintetizando as várias idéias arroladas nas obras que serviram de base à investigação realizada.

2.1 O Patrimônio ambiental brasileiro e a proteção da ordem jurídica

O planeta terra é o único de nosso sistema solar, e quiçá da galáxia ou até do universo, que propiciou as condições para que a vida florescesse.

Primeiro ocorreu a fotossíntese, depois vieram as bactérias respirando oxigênio, daí originaram-se células complexas e a reprodução sexual; surgiram os organismos multicelulares, os crustáceos, peixes, anfíbios, répteis, dinossauros, mamíferos e, finalmente, há cem mil anos, o homo sapiens (RUSSEL, 1992).

De acordo com Morin (2001, p. 9)

ao longo de dezenas de milhares de anos, as sociedades 'arcaicas', de caçadores-recolectores espalharam-se pelas terras. Tornaram-se estranhas umas em relação às outras pela distância, a linguagem, os ritos, as crenças, os costumes. [...] Durante várias dezenas de milênios, esta diáspora de sociedades arcaicas, que se ignoravam umas às outras, formou a humanidade.

O desenvolvimento das civilizações urbanas/rurais ignorou e em seguida destruiu essa humanidade. No passado, a sobrevivência dependia da cooperação;

com o surgimento da agricultura e do pastoreio, vieram as guerras pela posse de territórios (BURNS, 1993).

A era industrial iniciou o ciclo de devastação da natureza, e o exponencial crescimento da população começa a colocar em risco a capacidade de suporte do planeta e a duração de seus estoques de recursos naturais.

“Nossas descobertas científicas podem perfeitamente nos destruir a todos”, afirmou Hawking (1988, p. 33).

De um planeta magnífico e exuberante, a terra passou a ser, no dizer de BOFF (1993) o maior de todos os pobres. Ela é oprimida por um modo de produção não só explorador da força de trabalho, mas também aniquilador da natureza, que exauri todos os seus recursos.

“A proteção do mundo natural, ameaçada por todo tipo de degradação em escala planetária, proveniente da sociedade urbano-industrial, tornou-se um dos grandes temas da humanidade nestas últimas décadas” (DIEGUES, 2000, p.1).

2.2.1 Conceito de meio ambiente

Inúmeros são os conceitos e definições de meio ambiente existentes na literatura especializada. Importa, em princípio, a definição legal adotada pela Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 3º, inciso I do mencionado diploma legal assim definiu o meio ambiente: “Art. 3º. Para os fins previstos nesta lei, entende-se por: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Pinto (1998, p. 13) destaca que o legislador brasileiro ao tratar do tema, com acerto, adotou o conceito amplo de meio ambiente. Não se resumiu apenas aos recursos naturais, mas também a tudo quanto “permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Além dos elementos naturais, o meio ambiente envolve a interação de elementos artificiais e culturais que possibilitam o desenvolvimento equilibrado da vida humana.

Conforme Silva (2000, p. 20)

o ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí porque a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como

conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos.

O mesmo autor defende que

o conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os meios culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. (p .21)

Destaca ainda a existência de três aspectos principais:

I - meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);

II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação específica entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei n.º 6.938, de 31.8.1981, define, em seu art. 3.º., quando diz que, para os fins nela previstos, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (SILVA, 2000, p..3).

Como se percebe, o homem não está excluído do meio ambiente, antes o compõe.

Antunes (2000, p. 21), a esse respeito comenta:

A questão que se coloca, contudo, é a de não confundir a pretensa superação do antropocentrismo com uma modalidade de irracionalismo, muito em voga atualmente, que, colocando em pé de igualdade o Homem e os demais seres vivos, de fato, rebaixa o valor da vida humana e transforma-a em algo sem valor em si próprio, em perigoso movimento de relativização de valores. O que o Direito Ambiental busca é o reconhecimento do Ser Humano como parte integrante da Natureza. Reconhece, também, como é evidente, que a ação do Homem é, fundamentalmente, modificadora da Natureza, culturalizando-a. [...] O Direito Ambiental estabelece a normatividade da harmonização entre todos os componentes do mundo natural culturalizado, no qual, a todas as luzes, o Ser Humano desempenha papel essencial.

Buscando destacar o papel do homem no meio ambiente, de certa forma diminuído pela ecologia profunda, surgiram movimentos como a ecologia social e o eco-socialismo.

O principal expoente da ecologia social, conforme Diegues (2000, p.19), é Murray Bookchin, professor de ecologia social e conhecido ativista norte-americano

que se opõe à ecologia profunda. Criou esse termo em seu trabalho *Ecology and Revolutionary Thought*, no qual a degradação ambiental é vista como diretamente ligada aos imperativos do capitalismo.

Os ecologistas sociais vêem os seres humanos, primeiramente, como seres sociais, não como uma espécie diferenciada, como pretendem os ecologistas profundos, mas salientam que o homem deve mostrar respeito consciente pelo meio ambiente, propondo uma concepção mais ampla da natureza e da relação da humanidade com o mundo natural (DIEGUES, 2000, p. 20).

2.1.2 Marcos da preocupação mundial com o meio ambiente

❖ A primavera silenciosa

Um dos acontecimentos que mais despertou a opinião pública para os problemas ambientais foi a publicação, em 1962, do livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson. A obra expôs, num estilo jornalístico, as várias alterações ambientais causadas pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países industrializados, em especial pelo abuso de substâncias químicas representadas pela constelação de praguicidas (inseticidas, fungicidas e herbicidas), que chamou de “biocidas”.

❖ Os Limites do crescimento

Em abril de 1968, um grupo de trinta pessoas de dez diferentes países – cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais, e funcionários públicos de nível nacional e internacional, reuniram-se na *Accademia dei Lincei*, em Roma, para discutir os dilemas atuais e futuros do homem, ficando conhecido como o Clube de Roma. Deste encontro, sob os auspícios de Aurélio Peccei, associado à Fiat, à Olivetti e à Italconult (empresa de desenvolvimento econômico e engenharia) e de outros grupos econômicos mundiais, nasceu o “Projeto sobre o Dilema da Humanidade”. O objetivo do projeto era examinar o complexo de problemas que

afligem os povos de todas as nações: pobreza em meio à abundância; deterioração do meio ambiente; perda de confiança nas instituições; expansão urbana descontrolada; insegurança de emprego; alienação da juventude; rejeição de valores tradicionais; inflação e outros transtornos econômicos e monetários.

Segundo Meadows (1978, p. 11):

Diversos estudos e levantamentos foram realizados, tendo se constatado que o mundo estava crescendo de forma exponencial, e que os recursos naturais não-renováveis vinham se esgotando rapidamente. Estimou-se que algumas reservas minerais e de combustíveis, matérias-primas vitais para os grandes processos industriais de hoje, como alumínio, zinco, petróleo, gás natural e outros, poderiam estar extintos até o ano 2050.

Em outros termos, pretendia o Clube de Roma quantificar os recursos naturais ainda existentes sobre a Terra e estimar o tempo em que os mesmos se esgotariam, fornecendo, destarte, subsídios de planejamento estratégicos às empresas e governos.

O impacto da publicação da obra, conforme Lago (1991), foi estarrecedor, propiciando o questionamento do poder miraculoso das tecnologias inovadoras de substituir os recursos naturais.

Ao comentar os elementos contidos no documento do Clube de Roma, Kninjinskaia (apud LAGO, 1991, p. 147), assim se expressou:

Os adivinhos da catástrofe ecológica e da fome global abstraem-se das diferenças existentes no nível de desenvolvimento econômico entre as antigas colônias e os países imperialistas e das situações específicas. Abstraem-se, além disso, da existência de dois sistemas sociais mundiais diferentes e, por conseguinte, das diferenças de princípio na utilização dos recursos naturais do nosso planeta entre os países capitalistas e os países socialistas.

❖ Conferência de Estocolmo

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, promovida pela ONU e realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, com a participação de 114 países, é considerada o marco das preocupações com a degradação do meio ambiente no planeta. Segundo Milaré (2000), “A Conferência foi resultado da percepção das nações ricas e industrializadas da degradação ambiental causada pelo seu processo de crescimento econômico, e progressiva escassez de recursos naturais.”

Alguns países chegaram a propor ostensivamente uma política de “crescimento zero”, visando salvar o que não havia sido ainda destruído, mas tal resultaria em que os ricos continuariam sempre ricos e os pobres cada vez mais pobres.

O Brasil, em pleno regime autoritário, liderou um grupo de países que propunham tese oposta, a do “crescimento a qualquer custo”.

Em suma, como afirma o Embaixador Geraldo Eulálio De Nascimento E Silva (1995), a “realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente não teve uma repercussão positiva entre os países em desenvolvimento; ao contrário, no caso de alguns, a reação foi francamente antagônica, como ocorreu com o Brasil.”

Com efeito, os países desenvolvidos propugnavam por uma reunião em que se desse ênfase aos aspectos relativos à poluição da água, do solo e da atmosfera, causados, nos séculos anteriores, por um desenvolvimento industrial caótico, na Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Japão, devendo, portanto, como salientou o Embaixador Guido Fernando Silva Soares (2001), “os países em desenvolvimento fornecer os instrumentos adicionais de prevenção aos desequilíbrios ambientais, em âmbito mundial”, ou seja, estagnarem seus próprios processos de desenvolvimento e preservarem seus recursos naturais.

Anos mais tarde, o Relatório do Brasil para a nova Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, reconhecia oficialmente a contenda entre os países industrializados e países em desenvolvimento verificada em Estocolmo, que podem ser resumidas pela seguinte passagem:

Para os primeiros [industrializados], o desenvolvimento seria causa dos problemas ambientais. Para os últimos [em desenvolvimento], seria o veículo de correção dos desequilíbrios ambientais e sociais. A melhoria da qualidade ambiental dos países em desenvolvimento dependerá da obtenção de melhores considerações de saúde, educação, nutrição e habitação, apenas alcançáveis através do desenvolvimento econômico. As considerações ambientais deveriam, portanto, ser incorporadas ao processo de desenvolvimento integral. (p. 36)

- ❖ Simpósio Integrado entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNEP/UNCTAP)

Segundo Alexandre (1999), por ocasião da realização do Simpósio Integrado entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, ocorrida em Cocoyoc, México, em 1974:

os países pobres, críticos da forçosa dependência econômica imposta pelos países ricos, enfatizaram que os problemas ambientais decorrem não só do crescimento econômico descontrolado, mas das atividades induzidas pela pobreza – o termo ‘poluição da pobreza’ passaria, pela primeira vez a ser usado para designar os problemas ambientais comuns resultados das atividades básicas de sobrevivência, como a exaustão dos nutrientes do solo, através das práticas de sobrepastoreio e a destruição das florestas causada pela crescente demanda por fornecimento de energia, que, de forma geral, ainda hoje acontecem amiúde pelo fato de vigorarem as mesmas e outras imposições da dependência econômica dos países ricos sobre os países pobres. Vale frisar aqui, entretanto, que em Cocoyoc ficou também assente, de forma irretorquível até hoje, de que não existe somente um mínimo de recursos necessários para o bem-estar do indivíduo; existe também um máximo. (p. 89)

- ❖ A Conferência do Rio de Janeiro

Malgrado as controvérsias ocorridas em Estocolmo, as nações do mundo voltaram a falar sobre meio ambiente vinte anos mais tarde, na Conferência do Rio de Janeiro. Diversos Tratados Multilaterais sobre o Meio Ambiente, como por exemplo a Convenção sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, foram celebrados, assim como um documento de natureza programática, assumido pelos países representados neste encontro mundial e pelas Organizações Não Governamentais, foi assinado: A Agenda 21.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) fez um levantamento da situação ambiental da Terra no período compreendido entre os dois megaeventos da ONU. O Relatório Brundtland, como ficou conhecido, inicia seu balanço com a inquietante frase: “O nosso Planeta está sitiado.”

❖ A Conferência de Johannesburg

Chefes de Estados de mais de 160 países estiveram em Johannesburg, África do Sul, em setembro de 2002, participando de mais uma Conferência Internacional para assuntos ambientais, conhecida como Rio + 10.

2.1.3 Marcos da preocupação com o meio ambiente no Brasil

Os anos iniciais da década de 50, constituindo-se ainda num prolongamento do “pós-guerra”, foram marcados por um notável esforço pela reativação do ritmo do sistema produtivo das principais potências envolvidas no conflito.

No Brasil, iniciou-se uma política de crescentes importações de equipamentos destinados à demanda de programas de industrialização. Em troca, era intensa a exportação de matérias prima e produtos agrícolas. O aviltamento dos preços dos produtos primários em relação aos valores cada vez mais elevados dos bens industrializados, aliado ao início de uma visível dependência tecnológica, fez surgir os movimentos nacionalistas.

Entre opiniões que viam na penetração de capitais externos para fomentar o processo de industrialização uma questão imperativa, e outras que a denominavam de “dominação neocolonialista”, o fato é que o país passou a viver a época dos “milagres econômicos”, com grandes sacrifícios ao meio ambiente.

Na década de 60, que foi rotulada como um período de “explosão educacional”, a “consciência ecológica”, anteriormente manifestada de forma isolada, pessoal, foi contagiada de forte componente social (LAGO, 1991). Nasceram os “movimentos de protesto”.

Nos anos 70, o avanço técnico-científico relacionado com os meios de comunicação de massa, que levou à formação da “aldeia global” preconizada por Marshall McLuhan, contribuiu também para a difusão dos problemas ambientais.

A poluição se tornou tema cada vez mais cotidiano e familiar, não mais uma questão exclusiva para ser tratada pela tecnocracia de gabinete.

Na década de 80, com a progressiva abertura democrática, a sociedade civil passou a se organizar e a reivindicar direitos, chamados de terceira geração, entre os quais a qualidade de vida e a higidez do meio ambiente.

A década de 90 é marcada pela intervenção efetiva do terceiro setor, por intermédio das Organizações Não Governamentais (ONG's).

2.1.4 O patrimônio ambiental brasileiro

O patrimônio ambiental brasileiro é riquíssimo. A Constituição Federal, no § 4º, do art. 225, a ele faz menção expressa: “A Floresta Amazônica Brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional [...]”

Além destes grandes ecossistemas, integram ainda o patrimônio natural pátrio o **ar**, a **água**, o **solo**, a **flora** e a **fauna** do território nacional.

❖ A proteção das florestas

O regime jurídico das florestas está estabelecido no Código Florestal Brasileiro – Lei nº. 4.771/65, cujo artigo primeiro estabelece que:

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

O parágrafo único do mesmo art. dispõe que: “Parágrafo único - As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade.”

As florestas brasileiras não só contêm um incomensurável número de espécies vegetais, como também abrigam grande variedade de animais, inclusive microscópicos. A tal exuberância e multiplicidade de vida convencionou-se chamar de *biodiversidade*.

Não há, no ordenamento brasileiro, um conceito jurídico genérico que seja capaz de definir as florestas. O que existe são conceitos específicos para cada tipo de floresta concretamente determinado.

Assim, temos as *florestas de preservação permanente* pelo efeito do Código Florestal, elencadas no art. 2º, cuja preocupação marcante é com a vegetação que protege os corpos d'água e mananciais (mata ciliar); em seguida com a proteção das encostas e elevações, no sentido de evitar processos erosivos; e, finalmente, com a proteção das restingas.

Quando situadas em perímetro urbano, essas áreas de preservação permanente criadas pelo Código Florestal, serão disciplinadas pelas leis que regem o parcelamento do solo e planos diretores, a teor do § único do art. 2º.

Outra espécie de floresta de preservação permanente é aquela *criada por ato do Poder Público*, nos casos previstos no art. 3º. O ato mencionado no texto legal é o ato administrativo, e não a lei, pois não se trata de estabelecer novas áreas, mas sim de identificar aquelas já existentes e protegidas desde a edição do Código.

A Lei Florestal estabelece, ainda, na alínea 'g', do art. 3º., que são de preservação permanente, por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação *destinadas a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas*.

A Medida Provisória nº. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que alterou diversos dispositivos do Código Florestal, define área de preservação permanente como sendo aquela

área protegida nos termos do art. 2º. e 3º. desta lei, coberta ou não de vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

De acordo com esta definição já não são mais de preservação permanente apenas “as florestas e demais formas de vegetação natural”, mas as “áreas, cobertas ou não de vegetação nativa”.

A Resolução CONAMA nº. 303, de 20 de março de 2002, considerando a necessidade de “regulamentar” o art. 2º., da Lei nº. 4.771/65, no que concerne às áreas de preservação permanente, estabeleceu “parâmetros, definições e limites” das APP's.

E, no art. 3º., dispõe que:

Art. 3º. – Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

- a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;
- b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;
- c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;
- d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;
- e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

II - ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

- a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;
- b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;

IV - em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado;

V - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação a base;

VI - nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a mil metros;

VII - em encosta ou parte desta, com declividade superior a cem por cento ou quarenta e cinco graus na linha de maior declive;

VIII - nas escarpas e nas bordas dos tabuleiros e chapadas, a partir da linha de ruptura em faixa nunca inferior a cem metros em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa;

IX - nas restingas:

- a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;
- b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

X - em manguezal, em toda a sua extensão;

XI - em duna;

XII - em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estados que não tenham tais elevações, à critério do órgão ambiental competente;

XIII - nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;

XIV - nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

XV - nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

Em relação aos “reservatórios de água artificiais” (barragens, açudes, etc.), é a Resolução CONAMA nº. 302, de 20 de março de 2002, que estabelece os limites das áreas de preservação e o regime de uso de seu entorno. A saber:

Art 3º - Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.

III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

Já, a reserva legal é definida no inciso III, do § 2º, do art. 3º., do Código Florestal definiu a *reserva legal* como a

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e da flora nativas.

Mas é o art. 16, do mesmo Diploma Legal, que estabelece as dimensões da reserva legal, de acordo com a localização do imóvel. Na maioria das regiões brasileira o percentual de reserva legal é de 20%.

A averbação da reserva legal na matrícula do imóvel é obrigatória, para plena eficácia de sua observância.

O Código Florestal proíbe o corte raso da vegetação da reserva legal, permitindo, contudo, a sua utilização sob o regime de manejo florestal sustentável.

De pronto se observa que as reservas legais não são passíveis de indenização pelo Poder Público.

O Tribunal de Justiça do Paraná já decidiu a esse respeito que a “recomposição da reserva legal de floresta” é obrigação *propter rem* imposta ao proprietário do imóvel, irrelevante ter sido ele ou não o autor do desmatamento. (Ap. Civ. 84.467-5 – 1ª. Câ. Civ. – TJPR – j. 18.12.2000 – Rel. Des. Antonio Prado Filho)

❖ O direito de propriedade e as áreas florestais

O Código Florestal, como visto, considera as florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidades para as terras que revestem, como “bens de interesse comum a todos os habitantes do país” (art. 1º.).

A Constituição Federal, no art. 170, determina que a ordem econômica deverá observar, entre outros, os princípios da “função social da propriedade” (inc. III) e “defesa do meio ambiente” (inc. VI).

Extraí-se daí o instituto da “função sócio-ambiental da propriedade privada”.

A Resolução CONAMA n.º. 303/02, para justificar as restrições de uso na propriedade privada, em seus considerandos, assim se fundamenta: “Considerando a função sócio-ambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2º, 186, inciso II e 225 da Constituição e os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.”

Estes itens constitucionais servem de suporte para a atuação intervencionista do Estado em matéria ambiental.

Mas a expressão “preservação permanente” pode levar ao equivocado entendimento de as florestas de preservação permanente não poderiam jamais ser suprimidas total ou parcialmente.

O art. 4º., do Código Florestal, com a nova redação que lhe deu a Medida Provisória n.º. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, estabelece o seguinte:

Art. 4º. – A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Portanto, presentes a utilidade pública e o interesse social, a própria lei flexibiliza o conceito de preservação permanente.

❖ A desapropriação e as áreas de preservação permanente

O Código Florestal prevê dois tipos de florestas de preservação permanente:

- a) as florestas de preservação permanente pelo só efeito da lei;
- b) as florestas de preservação permanente por ato declaratório do Poder Público.

Tema por demais relevante é o que diz respeito à eventual indenização pela restrição ao direito de propriedade que tais florestas apresentam.

É fácil constatar que no tocante às *florestas de preservação permanente instituídas por ato do Poder Público* existe o dever de indenizar. Com efeito, é grande o número de decisões judiciais que, nessas hipóteses, determinam o pagamento de indenização, entendendo os Tribunais que ocorre um verdadeiro esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade privada.

Por outro lado, tais medidas não possuem o caráter de generalidade: incidem sobre determinada e específica propriedade, impedindo a sua normal utilização, de tal sorte que ocorre o sacrifício de apenas alguns em benefício da coletividade, gerando o dever de desapropriar e indenizar.

Com efeito, constitui-se em uma forma de intervenção do Estado no domínio econômico privado que grava com a indisponibilidade toda a área na qual o Poder Público tenha averbado a característica de preservação permanente. Evidente, pois, o dever de indenizar.

O mesmo ocorre naqueles casos onde se verifica a “desapropriação indireta”, que segundo a melhor doutrina é “o abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração ao patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório” verdadeiro “esbulho da propriedade particular” (MEIRELLES, 1994); ou “ilícito da Administração, que se omite do cumprimento dos requisitos da declaração e indenização”, aduzindo ser a desapropriação indireta “uma gentil construção doutrinária e jurisprudencial sobre o apossamento, puro e simples, de bens privados” (MOREIRA NETO, apud ANTUTES, 2000).

Esta é, aliás, a orientação predominante dos Tribunais brasileiros, como se observa da seguinte ementa de acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

As limitações administrativas, quando superadas pela ocupação permanente, vedando o uso, gozo e livre disposição da propriedade, desnatura-se conceitualmente, materializando verdadeira desapropriação. Impõe-se, então, a obrigação indenizatória justa e em dinheiro, espancando mascarado confisco.

Contudo, com a evolução do conceito de direito fundamental, que veio a abrigar o meio ambiente, e a transformação do Estado de Direito Liberal em Estado Democrático de Direito, cada vez mais se faz sentir a necessidade de intervenção do Poder Público na esfera privada para tornar efetivo este direito essencial à vida.

Como o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações é repartido entre o Poder Público e a sociedade, a criação e o reconhecimento de espaços naturais especialmente protegidos por ato do Poder Público *nem sempre depende de desapropriação ou de compensação econômica de qualquer espécie.*

É necessário lembrar que o momento atual é o de valorização dos bens naturais, inclusive encontrando-se em pleno desenvolvimento uma “indústria turística” que se volta cada vez mais para a exploração do assim chamado “ecoturismo”, que em tese possibilita razoável exploração econômica da propriedade, mesmo submetida ao regime especial da preservação permanente instituído pelo Poder Público, que em alguns casos agrega valorização aos imóveis.

Conforme afirma Costa Neto (2003, p. 201):

a criação de Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Monumentos Naturais, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e demais espaços particulares de proteção integral, Refúgios da Vida Silvestre e Reservas Ecológicas (Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente previstas no art. 2º. do Código Florestal), independe de desapropriação e, na maioria dos casos, de indenização, visto que não aniquila o conteúdo mínimo do direito de propriedade, não retira a exclusividade de fruição pelo proprietário, não elimina o direito de alienação, nem inviabiliza totalmente o seu uso econômico.

A regra, portanto, é o conteúdo econômico do direito de propriedade: não havendo sacrifício integral, insubsistente, é a pretensão indenizatória; contrário senso impõe-se ao Estado o dever de indenizar. Como se vê, trata-se de critério evitado de discricionariedade.

Já no que diz respeito às florestas de preservação permanente por efeito legal, é diversa a disciplina jurídica.

Trata-se de restrições genéricas, atingindo propriedades indeterminadas, constituindo-se em limites internos ao direito de propriedade, não rendendo ensejo a qualquer tipo de indenização.

❖ As unidades de conservação

A Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecendo duas categorias de

‘áreas de preservação’, a saber, Unidades de Proteção Integral e Unidades e Uso Sustentável (art. 7º, I e II).

O Grupo de Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de Unidades de Conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; nas quais o objetivo, em linhas gerais, é a preservação da natureza e a realização de estudos científicos.

Já o Grupo das Unidades de Uso Sustentável é formado pelas Áreas de Proteção Ambiental; Áreas de Relevante Interesse Ecológico; Florestas Nacionais; Reservas Extrativistas; Reservas de Fauna; Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, nas quais é permitida a utilização sustentável dos recursos naturais, sem comprometê-los para as futuras gerações.

❖ Os Recursos Hídricos

A Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, tem os seguintes objetivos:

Art. 2º. – São objetivos da Política Nacional dos Recursos Hídricos:
 I – assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
 II – a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
 III – a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Está ela alicerçada nos seguintes fundamentos:

Art. 1º. – A Política Nacional dos Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:
 I – a água é um bem de domínio público;
 II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
 III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
 IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
 V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
 VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”

❖ A Zona Costeira Brasileira

A Lei Federal nº. 7.661, de 16 de maio de 1988, estabeleceu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que em seu art. 5º. Relaciona seus objetivos:

“Art. 5º. - O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

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

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

O Brasil possui um extenso litoral, em cujo domínio, se encontra mais da metade da população brasileira.

Em suma, além do patrimônio ambiental explícita ou implicitamente mencionado ao longo deste trabalho, há também que ser considerado como tal os bens pertencentes à União, relacionados no art. 20, da Lei Maior da República, quais sejam, as terras devolutas; os lagos e rios; as ilhas fluviais e lacustres, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e costeiras; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acréscimos; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; além das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, jungidos que estão ao interesse de toda a sociedade.

2.1.5 O Direito como instrumento de proteção ambiental

Entre as diversas ciências que se dedicam a estudar e proteger o meio ambiente está o direito, como elemento essencial para coibir, com regras coercitivas,

penalidades e imposições oficiais, o abuso e a prepotência dos degradadores na natureza.

Parece difícil crer, como afirma Milaré (2000), que um bem tão importante para a sobrevivência do homem tenha que merecer a tutela do direito para ser respeitado. O ideal seria que a magnitude do meio ambiente fosse respeitada intuitivamente. Mas porque isso não ocorre, não se pode prescindir do socorro da lei.

A Lei n.º. 6.938/81 já havia trazido para o âmbito do direito a merecida amplitude que a questão ambiental reclamava, mas foi a Constituição Federal de 1988 que, recepcionando integralmente a política nacional antes introduzida, deu ao meio ambiente a dimensão de bem jurídico protegido e de direito fundamental constitucionalmente garantido, ao abrir um capítulo especial dedicado à matéria, estabelecendo, no art. 225 o seguinte:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

§ 2º. – Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º. – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º. – A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º. – São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º. – As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

O Direito Ambiental pode ser definido como o complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações (MUKAI, 1998, p. 11).

Assim, pode-se afirmar que, no Brasil, o Direito do Ambiente é um “direito adulto”, apesar da velocidade com que se constituiu. Conta ele com princípios próprios, com assento constitucional e com um regramento infraconstitucional complexo e moderno. Além disso, tem a seu dispor uma estrutura administrativa especializada e prevê uma série de instrumentos de implementação.

Sua autonomia decorre da natureza específica de seu objeto – ordenação da qualidade do meio ambiente – que não se confunde nem se assemelha com o objeto de outros ramos do Direito.

Não obstante isso, alguns autores têm negado autonomia científica ao Direito Ambiental, ao argumento de que se trata de um ramo informativo do Direito tradicional, ou seja, de um direito aplicado, que se apropria de técnicas e princípios das demais ciências do direito e se volta à tutela do ambiente.

Contrariamente, Antunes (2000) afirma que:

as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando a que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ramos do Direito. O Direito Ambiental penetra em todos os demais ramos da ciência jurídica.

Por essa concepção, percebe-se, em realidade, que o Direito Ambiental, não só dispõe de autonomia, como também permeia todas as demais áreas do Direito, constituído-se num Direito multifacetário e interdependente.

Somado ao fato de buscar subsídios em outras tantas ciências ambientais, tais como ecologia, biologia, geologia, antropologia, química, física e outras, fica evidente o caráter de interdisciplinaridade do Direito Ambiental.

Segundo critério didático estabelecido por Fiorillo (apud ARAÚJO, 2001), os instrumentos de tutela podem ser classificados em dois grupos:

- a) mecanismos não jurisdicionais de tutela ambiental: EIA/RIMA, licenças e autorizações ambientais, auditorias ambientais, manejo ecológico,

zoneamento, tombamento, espaços especialmente protegidos, a atuação do Poder Público no exercício do poder de polícia, prevenindo (por exemplo, com leis, decretos, autorizações etc.) ou reprimindo (sanções administrativas), os abusos contra o meio ambiente;

- b) mecanismos jurisdicionais de tutela ambiental: ações judiciais de procedimento comum e as ações judiciais coletivas como a ação popular, a ação civil pública, mandado de segurança coletivo ambiental e mandado de injunção.

❖ Histórico da Legislação Ambiental Brasileira

Embora se venha afirmando que a Legislação Ambiental brasileira é muito recente, tendo sido praticamente toda produzida no Século XX, mais precisamente nas últimas quatro décadas, a verdade é que a gênese dessa legislação remonta ao período anterior ao descobrimento.

Com efeito, em 1446 foi concluída a compilação do primeiro Código Legal europeu, as *Ordenações Afonsinas*, nas quais já se encontravam algumas referências que denotavam a preocupação com o meio ambiente, como aquela que considerava o corte de árvores frutíferas como crime de injúria ao rei. As *Ordenações Afonsinas* por algum tempo vigoraram no Brasil.

Com o descobrimento do Brasil, o pau-brasil foi considerado, através de legislação própria, monopólio da Coroa Portuguesa e os donatários das Capitânicas Hereditárias tinham que prestar contas a Portugal da madeira extraída.

Em 1521, nova compilação aparece sob a denominação de *Ordenações Manuelinas*, que avança em matéria ambiental, proibindo-se, por exemplo, a caça de certos animais, como perdizes, lebres e coelhos, inclusive punindo o corte de árvores frutífera com a pena de degredo para o Brasil.

Em 1548, D. João III instalou o Governo Geral, centralizando o poder para, precipuamente, coibir os descaminhos do pau-brasil.

Em 11 de janeiro de 1603 é editada a lei que aprova as *Ordenações do Reino de Portugal*, conhecidas como *Ordenações Filipinas*, constituindo-se numa sistematização que incorporou as *Ordenações Manuelinas* e *Afonsinas*, trazendo novas normas protecionistas ao meio ambiente. Avançada para a época, essas

Ordenações traziam o conceito de poluição. As árvores de frutos continuavam protegidas, e a pena para aqueles que as abatessem era o degredo definitivo para o Brasil.

O processo de colonização do Brasil registra, assim, a vinda de agressores do meio ambiente, cujos valores culturais contribuíram para a formação da sociedade brasileira.

Nesse tópico cabe enfatizar que os colonizadores, ao contrário do que ocorreu na América do Norte, por exemplo, vinham em busca de fortuna e não de construir uma nova nação, imbuídos da idéia extrativista.

Ainda no Brasil Colônia, foi instituído pela Carta Régia de março de 1796, o cargo de “juiz conservador das matas”, que tinha função policial, preventiva e judicante, aplicando penas, inclusive a de prisão.

No período em que a Família Real Portuguesa estabeleceu-se no Brasil, foi criado, por ato editado em 13 de junho de 1808, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, com a finalidade de aclimatar algumas espécies da flora brasileira e especiarias que vinham da Índia.

Após a Independência, na fase do Brasil Império, não houve grandes inovações em matéria ambiental, continuando em vigor as Ordenações Filipinas. Bem verdade que se outorgou a Constituição de 1824, mas especificamente em relação ao meio ambiente nenhum avanço foi notado.

Proclamada a República, veio a lume a Constituição de 1891, que no tocante ao meio ambiente limitou-se a estabelecer competências para legislar sobre minas e terras.

Na Carta Magna de 1934 ocorreu um avanço em termos de legislação ambiental, porquanto determinava a competência da União e dos Estados para proteger as belezas naturais, os monumentos de valor histórico e as obras de arte, tocando à União a competência para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca.

Em 1937 surgiu a quarta Constituição brasileira, mantendo-se as disposições da antecedente relativas aos recursos naturais.

No ano de 1946, através de Assembléia Nacional Constituinte, é promulgada a quinta Constituição, sem maiores inovações em matéria ambiental.

Em pleno regime militar, a Revolução outorgou a Carta de 1967, posteriormente sofrendo a Emenda nº 01 de outubro de 1969, que praticamente se

constituiu em uma nova Constituição, sem preocupações específicas com a questão ambiental, mantendo todavia os princípios consolidados pelas Cartas anteriores.

A vasta legislação voltada para a proteção da natureza até aqui editada, entretanto, não se devia a uma consciência ecológica voltada à conservação ambiental, mas, sobretudo, aos interesses econômicos decorrentes da exploração dos recursos naturais.

❖ O Direito Ambiental Contemporâneo

Na primeira metade do Século XX, devido ao crescimento do país, assistiu-se ao início de uma legislação que começava a se preocupar com a finitude dos recursos naturais, porém ainda com o viés econômico.

A legislação até então existente, antiga, complexa e esparsa, ressentia-se de uma aplicação efetiva e recomendava a edição de um sistema de normas mais atualizadas. Em 1º. De janeiro de 1916 é promulgado o Código Civil brasileiro, que se constituiu no primeiro diploma legal genuinamente nacional, com preocupações ecológicas mais acentuadas.

O Código Civil, embora de caráter privatista, e sem contemplar especificamente a questão ambiental, combateu o uso nocivo da propriedade, dando os primeiros passos para uma legislação futura que disciplinasse os problemas ambientais, além de tratar dos conflitos de vizinhança.

Nas décadas que se seguiram à promulgação do Código Civil, floresceu vasta legislação sobre o meio ambiente no Brasil.

Assim, em 1934, foi editado o primeiro Código Florestal brasileiro, pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

O Código de Águas também é desse ano, instituído através do Decreto nº 24.643, de julho de 1934.

Simultaneamente foi baixado o Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934, que estabelecia normas sobre a caça.

Na década de 60 diversas leis foram produzidas, dispondo, entre outras coisas, sobre “a proteção aos monumentos arqueológicos e pré-históricos” (Lei n. 3.964/61); “a desapropriação por interesse social para fins de proteção ambiental” (Lei n° 4.132/62); “o estatuto da terra” (Lei n° 4.504/64); “a ação popular” (Lei n° 4.591/64).

Na segunda metade desta década, sob o Governo Militar, foram instituídos o atual Código Florestal (Lei n° 4.771/65), a Lei de Proteção da Fauna (Lei n° 5.197/67), o Código de Pesca, o Código de Mineração e o Código Brasileiro do Ar.

A década de 70 foi caracterizada pela instituição de políticas habitacionais, de parcelamento do solo e de locais de interesse turísticos.

❖ Marcos do Direito Ambiental Brasileiro

Não obstante a imensa gama de diplomas versando sobre o meio ambiente, somente a partir da década de 80 a legislação sobre a matéria passou a se desenvolver com maior consistência e celeridade.

Foi só através da Lei n°. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que foram mudados os rumos da proteção ambiental no Brasil, representando um grande avanço na legislação brasileira e criando um novo paradigma emergente.

A Lei n° 6.938/81 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) outros instrumentos para a atuação na concretização das ações de proteção ambiental voltada para a preservação e conservação, entre os quais o Licenciamento Ambiental e a Avaliação de Impactos Ambientais.

Em 1985, outro marco na legislação ambiental foi pontificado pela Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1965, que introduziu no Direito Brasileiro a Ação Civil Pública, inaugurando uma nova era de defesa de direitos difusos e coletivos.

Finalmente, com o terreno preparado, veio a Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez na história brasileira, elevou a proteção ambiental a patamares constitucionais, definindo o meio ambiente como bem de uso comum do povo e direito fundamental da cidadania.

De lá para cá uma série de legislações foram sendo editadas, valendo citar o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) que é considerado Diploma Legal recíproco à Lei da Ação Civil Pública, cujos princípios são aplicáveis à matéria ambiental.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos foi instituída pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

Em 1998 veio a lume a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, introduzindo a festejada Lei dos Crimes Ambientais.

No ano seguinte foi editada a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

Mais recentemente foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), através da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000; e o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Cabe destacar também a intensa atividade normativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e diversas outras manifestações legislativas, que embora não possuindo índole estritamente ambiental, mantêm com a área íntima ligação, como por exemplo, os Diplomas urbanísticos, tributários, educacionais, etc., além das inúmeras leis estaduais e municipais e dos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário.

❖ Os Princípios do Direito Ambiental

O Direito ambiental é uma ciência nova, porém autônoma. Essa independência lhe é garantida porque o Direito Ambiental possui os seus próprios princípios regentes.

Os Princípios do Direito Ambiental constituem pedras basilares dos sistemas políticos-jurídicos dos Estados modernos, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de um ambiente equilibrado e indicativo do caminho adequado para a proteção ambiental.

Podemos identificar Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e Princípios da Política Global do Meio Ambiente.

Os Princípios da Política Global do Meio Ambiente foram inicialmente formulados na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972

e ampliados pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. São princípios genéricos e diretores aplicáveis à proteção do meio ambiente.

Por outro lado, os Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente são a implementação desses princípios globais, adaptados à realidade cultural e social de cada país.

Previstos explícita ou implicitamente na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, destacam-se como princípios da Política Nacional do Meio Ambiente os seguintes:

I - Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental da Pessoa Humana

O art. 225 da Constituição Federal acrescentou, ao lado dos direitos e deveres individuais e coletivos, elencados no art. 5º., um novo direito fundamental da pessoa humana, consistente no desfrute de condições de vida adequada num ambiente saudável.

O reconhecimento do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado se configura, em realidade, como extensão do direito à vida, quer sobre o enfoque da própria existência e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência.

II – Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A Constituição Federal alberga dois valores, apenas aparentemente em conflito, quais sejam, o desenvolvimento econômico-social e a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

A conciliação dos dois valores consiste, assim, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que se trata da exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem estar da presente geração, assim como sua conservação no interesse das gerações futuras.

III – Princípio da Prevenção

Trata-se de um dos princípios mais importantes que norteiam o Direito Ambiental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversíveis e irreparáveis.

Prevenir a degradação do meio ambiente no plano nacional e internacional é concepção que passou a ser aceita no mundo inteiro.

É dever jurídico dos Estados e dos cidadãos evitar a consumação de danos ao meio ambiente.

IV – Princípio da Precaução

O professor Paulo Affonso Leme Machado diferencia perigo ambiental de risco ambiental. Afirma que, se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos, que não podem ser completamente excluídos. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, que requer a redução da extensão da freqüência ou da incerteza do dano.

O Princípio da Precaução está insculpido na declaração do Rio de Janeiro, que assim o definiu:

Princípio 15 – De modo a proteger o meio ambiente o Princípio da Precaução deve ser amplamente observado pelos estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Portanto, aplica-se o Princípio da Precaução quando houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou de perda da diversidade biológica ou ameaça de danos ambientais.

V – Princípio Usuário-Pagador e Poluidor-Pagador

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece “a imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e “a imposição ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”.

Decorre daí os sub-princípios da Responsabilidade Civil Objetiva e da Prioridade da Reparação Específica do Dano Ambiental.

VI – Princípio da Participação

A participação comunitária na tutela do meio ambiente vem contemplada no art. 225 da Constituição Federal, e foi objeto do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992.

A possibilidade de a população comentar os Estudos Prévios de Impacto Ambiental de empreendimentos em vias de ser licenciado, foi - desde a concepção deste instrumento de prevenção do dano ambiental - um de seus mais importantes aspectos.

Corolário deste princípio são os sub-princípios da Informação Ambiental e da Educação Ambiental.

VII – Princípio da Ubiquidade

O Princípio da Ubiquidade ou da onipresença vem evidenciar que o objeto de proteção ao meio ambiente, localizado no epicentro dos Direitos Humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, etc., tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal à tutela constitucional, a vida e a qualidade de vida, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado.

Dessa forma observa-se que o Direito Ambiental reclama não apenas que se “pense” em sentido global, mas que se haja em âmbito local, pois somente assim é que será possível uma atuação sobre a causa de degradação ambiental, e não somente sobre seu afeito.

VIII – Princípio do Acesso Equitativo aos Recursos Naturais

Os recursos naturais existentes no planeta, como a água, o ar e o solo, devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes da terra. Portanto,

a equidade deve orientar a fruição dos bens ambientais, dando oportunidades iguais diante de casos iguais ou semelhantes.

IX – Princípio da Reparação

A responsabilidade em matéria ambiental, considerando a importância dos bens tutelados, é objetiva. Responde, ainda, o causador de danos ecológicos, cumulativamente, nas esferas penal e administrativa.

X – Princípio da Função Sócio-Ambiental da Propriedade

A função social da propriedade é consagrada pela Constituição Federal. Na atual ordem jurídica,

a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe, e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que sua propriedade, concretamente, se adéque a preservação do meio ambiente (MIRRA *apud* MILARÉ, 2000, p. 200).

2.1.6 O meio ambiente como bem de uso comum do povo

Na doutrina jurídica, a expressão meio ambiente é entendida como interação de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida humana.

A Constituição Federal de 1988, de forma inédita na história republicana, estabeleceu um Capítulo exclusivo para tratar do meio ambiente, fixando, no art. 225, suas linhas mestras.

Da leitura do dispositivo constitucional percebe-se que o meio ambiente é considerado bem de uso comum do povo, o que o exclui do rol dos bens que possam ser utilizados economicamente de forma privada, isto é, de serem apropriados, no seu uso, pelo indivíduo particular. Não é, portanto, bem do Estado

nem bem privado – é bem pertencente a toda a coletividade, pelo que não pode ser apropriado.

Ao ser considerado bem de uso comum do povo, o meio ambiente passa a ser um sério limitador à propriedade privada, nos moldes em que vinha sendo tratada pelas constituições anteriores.

A qualidade do meio ambiente influi diretamente na própria qualidade de vida. Transforma-se, assim, num bem ou patrimônio cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, - para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde e segurança,- mas também de toda a sociedade.

❖ As Competências em Matéria Ambiental

A repartição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, sistema tripartite, constitui a base do nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território.

A repartição de competências em matéria ambiental segue os mesmos princípios que a Constituição adotou para a distribuição da competência em geral entre as entidades federativas.

As competências podem ser classificadas em dois grandes grupos com suas subclasses:

- I – competência legislativa, que pode ser: a) privativa (art. 22, CF); c) concorrente (art. 24, CF); d) suplementar (art. 24, § 2º, CF).
- II – competência material ou administrativa, que pode ser: a) exclusiva (art. 21, CF); e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23, CF);

a) A Competência Legislativa Concorrente

A Competência legislativa concorrente está prevista no art. 24 da Constituição Federal:

Art. 24 – Compete à União, aos Estados, e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII – proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico.
VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...].

Embora não esteja mencionado expressamente a competência legislativa concorrente dos Municípios em matéria ambiental, é certo, todavia, de que possuem-na, a teor do art. 30, incisos I, II e VIII, e art. 182 da Constituição Federal.

A competência da União se limitará a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados as normas suplementares, e aos Municípios àquelas de caráter local e suas especificidades, não podendo as mesmas serem menos restritivas.

Cabe notar que os Estados e Municípios não possuem competência exclusiva em matéria ambiental.

Antunes (2000, p. 60) assevera:

À competência legislativa corresponderá uma competência administrativa específica. A definição das competências é extremamente importante para que se possa saber quais são as entidades responsáveis pela fiscalização de determinados setores da vida social. O sistema federativo adotado por nosso país, contudo, cria situações que não são juridicamente muito claras [...].

O intuito das repartições de competências legislativas é o de descentralizar a proteção ambiental. Como isso implica na existência de um sistema legislativo complexo – e de estruturas administrativas integradas – o que nem sempre ocorre na prática, porquanto ainda não se logrou uma clara demarcação do campo de atividade dos diversos órgãos ambientais, acaba sendo prejudicial ao meio ambiente.

Ademais a superposição legislativa faz com que se fixem padrões ambientais divergentes, sem que se tenha uma norma uniforme de conduta administrativa. Esta desconexão e desentrosamento entre os diversos órgãos e níveis de poder encarregados da proteção ambiental já é oficialmente reconhecida (O IBAMA, por exemplo, nos termos de um parecer do Tribunal de Contas da União (TCU), deveria efetivar delegação de competências, passando a exercer supletivamente a que lhe cabe).

b) A Competência Material Comum

O art. 23 da Constituição Federal dispõe sobre a competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. “Essa concepção diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, à tomada de providências para a sua realização”, ensina Silva (2000, p. 74).

Diz o texto constitucional no art. 23:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 [...]

- II – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- [...]
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- [...]
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

2.1.7 A Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 – marco no Direito Ambiental brasileiro – estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 1º - Esta Lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e institui o cadastro de Defesa Ambiental. (Artigo com redação alterada pela Lei 8.028, de 12 de abril de 1990).

Os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente estão elencados no art. 2º:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
 VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
 VIII - recuperação de áreas degradadas;
 IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
 X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a conservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico é, também, um dos objetivos da política ambiental brasileira, conforme se depreende do art. 4º., da Lei nº. 6.938/81:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
 II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
 III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
 IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
 V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
 VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
 VII – à imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

❖ Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, consoante art. 9º., da Lei nº. 6.938/81, os seguintes:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
 II - o zoneamento ambiental;
 III - a avaliação de impactos ambientais;
 IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
 V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
 VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)
 VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); *Inciso incluído pela Lei nº 7.804, de 18.07.89*

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; *Inciso incluído pela Lei nº 7.804, de 18.07.89*

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. *Inciso incluído pela Lei nº 7.804, de 18.07.89*

a) O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, é o conjunto de órgãos e instituições que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção do meio ambiente, a teor do art. 6º., da Lei nº. nº. 6.938/81.

O SISNAMA, em realidade, tem uma abrangência muito maior do que aquela estabelecida em lei, na medida em que esta buscou focar exclusivamente os órgãos do Poder Executivo, não fazendo menção ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, que evidentemente desempenham um papel relevante nas questões ambientais e por isso devem integrar o Sistema Nacional.

2.1.8 A Avaliação de Impactos e o Licenciamento Ambiental

A Avaliação de Impactos Ambientais, normalmente efetuada por meio do Licenciamento Ambiental e de seu valioso instrumento, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º., incisos III e IV).

A Lei nº. 6.938/81, recepcionada pela superveniente orientação constitucional, em seu art. 10., estabelece:

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual

competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

A Resolução CONAMA n°. 01/86 , de 23 de janeiro de 1986, que disciplina pormenorizadamente o EIA/RIMA, em seu art. 2º., prescreve:

Art. 2º. – Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...].

Além da Resolução CONAMA n°.01/86, regulam atualmente os procedimentos de avaliação de impactos e licenciamento ambiental as disposições da Resolução CONAMA n°. 237/97, que estabelece ainda, no art. 4º, a competência do IBAMA em matéria de licenciamento ambiental:

Art. 4º. - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o Art. 10 da Lei n°. 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da união.

II - localizadas ou desenvolvida em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados.

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer das suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN.

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Antunes (1998, p. 86) preleciona: “O mais importante dentre todos os mecanismos de controle é o licenciamento ambiental. Através do licenciamento a Administração Pública, no uso de suas atribuições, estabelece condições e limites para o exercício de determinadas atividades”.

Chambault (apud MACHADO, 2000, p. 195):

A função do procedimento de avaliação não é influenciar as decisões administrativas sistematicamente a favor das considerações ambientais, em detrimento das vantagens econômicas e sociais suscetíveis de advirem de um projeto.”, o objetivo é dar “às Administrações Públicas uma base séria de informação, de modo a poder pesar os interesses em jogo, quando da tomada de decisão, inclusive aquelas do ambiente, tendo em vista uma finalidade superior.

❖ O Estudo Prévio de Impacto Ambiental

O Estudo de Impacto Ambiental é conhecido, na prática, pelas suas iniciais (EIA). A partir da Constituição de 1988, que utilizou a terminologia Estudo Prévio de Impacto Ambiental, alguns autores passaram a se referir a ele como (EPIA), em respeito à nova designação constitucional e para ressaltar a condição de antecedência dos estudos.

O EPIA é considerado verdadeiro mecanismo de planejamento e desenvolvimento sustentável, “na medida em que insere a obrigação de levar em consideração o meio ambiente antes da realização de obras e da tomada de decisões que possam ter repercussão sobre a qualidade ambiental”, segundo Mirra (1998, p. 1), compatibilizando o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente.

Seu desiderato básico consiste na prevenção da danosidade ambiental, devendo sujeitar-se aos três condicionantes básicos referidos por MILARÉ (2000, p. 281): “a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental”.

Leite (2000, p. 47), preleciona:

O estudo prévio de impacto ambiental ainda é o melhor instrumento de prevenção do dano ambiental que se conseguiu implementar no Brasil. A Constituição Federal deu-lhe uma característica inconfundível e indispensável – a publicidade. Por isso, esse procedimento tem tantos detratores que se acostumaram a esconder-se do debate público. Além disso, as opiniões dos consultores contratados no estudo devem ser amplamente fundamentadas, para que sejam submetidas ao exame de todos, inclusive, de outros especialistas.

a) O Relatório de Impacto Ambiental

Enquanto o Estudo Prévio de Impacto Ambiental deve realizar uma série de análises e avaliações, o Relatório de Impacto Ambiental, ou RIMA, que deve acompanhar o EPIA, deve traduzir a síntese deste, com as conclusões da equipe interdisciplinar.

Indispensável que seja redigido em linguagem clara e simples, acessível à população.

b) A Audiência Pública

A participação comunitária na tutela do meio ambiente vem contemplada no art. 225, da Constituição Federal.

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Parágrafo Primeiro - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Foi também objeto do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, a saber:

Princípio 10 – A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informação relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

A Resolução CONAMA n° 01/86, prevê a audiência pública, no § 2º, do art. 11:

Art. 11 – [...]

§2º. – Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o município, determinará o prazo para conhecimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário promoverá a realização de audiência pública, para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Mas é a Resolução CONAMA n°. 09/87, de 03 de dezembro de 1987, que em seu art. 1º, que expõe seus objetivos: “Art. 1º. – A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n°. 01/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.”

Na opinião de Machado (2003), “A possibilidade de a população comentar o EIA foi - desde a concepção deste instrumento de prevenção do dano ambiental - um de seus mais importantes aspectos.”

A audiência pública é, assim, uma excelente oportunidade para que um processo de negociação ambiental possa ter lugar, porquanto está o empreendedor “obrigado” a expor seu projeto e ouvir críticas e sugestões, nos termos da Resolução CONAMA n°. 09/87

Não obstante isso observa-se que o empreendedor e o público presente pouco espaço dispõem para um diálogo verdadeiramente frutífero, mesmo porque não está previsto em lei. Trava-se, quando muito, uma negociação falsa e desigual.

O órgão ambiental encarregado de presidir a audiência pública – que normalmente não possui em seus quadros pessoal especializado para conduzir as negociações, acaba geralmente encerrando o colóquio quando os debates começam atingir o seu clímax, desperdiçando uma excelente oportunidade para realizar a mediação.

Assim, os conflitos emergidos na audiência pública não recebem de parte dos organizadores a devida atenção e espaço para uma possível composição.

Concluída a audiência pública, o veredicto acerca do licenciamento permanece monocrático, vale dizer, é devolvido ao agente licenciador, que ‘decide’ qual orientação a seguir: licenciando o empreendimento à luz dos elementos oferecidos pelo proponente do projeto; ou indeferi-lo ante os argumentos apresentados pela comunidade presente na solenidade.

❖ Medidas Compensatórias

A transação em matéria ambiental, conquanto seja tachada de impossível, vem ocorrendo de forma velada nos licenciamentos ambientais e nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Condutas.

Os próprios órgãos ambientais fazem concessões contrárias à lei em contrapartida de restrições oferecidas pelos próprios empreendedores em projetos submetidos ao licenciamento, tudo isso sem qualquer participação ou fiscalização da sociedade civil.

Implicamente, portanto, admite-se a compensação por danos permitidos ao meio ambiente.

Não é outra a razão de ser das medidas compensatórias estão previstas no Direito pátrio através da Resolução CONAMA n°. 02/96, de 18 de abril de 1996, dispõe:

Art. 1º. – Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas ou outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente com fundamento no EIA/RIMA, terá como um dos requisitos a serem atendidos, pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente, uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor.

E complementa no art. 2º:

Art. 2º. – O montante dos recursos a serem empregados na área a ser utilizada, bem como o valor dos serviços e das obras de infra-estrutura necessárias ao cumprimento do disposto no art. 1º., será proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento.

O crescimento da população e a pressão do consumo são irreversíveis e incontidas; e a ciência já dispõe de tecnologia para abrandar significativamente impactos ambientais; o que se faz necessário são recursos.

Acerca das medidas compensatórias o Promotor de Justiça Akaoui (2001, p. 198), assevera: “Com efeito, a doutrina tem admitido como forma de reparação do dano a denominada compensação, consistente em uma prestação positiva (obrigação de fazer), e que reverta em prol das questões ambientais.”

E argumenta no seguinte sentido:

Com a compensação, garante-se que os recursos a serem empregados serão destinados diretamente à aquisição de bens ou realização de atos de valor ambiental, garantindo-se assim, e ainda que indiretamente, a efetivação de uma política ambiental, seja preventiva, seja de recuperação de áreas degradadas (AKAQUI, 2001, p. 198).

Aduz ainda o ilustre membro do *parquet* paulista:

Diante deste quadro, poderíamos mesmo alegar que a compensação se reveste de todos os requisitos necessários para que seja tida como uma das maneiras mais eficazes de reparação do dano ambiental, posto a sua maleabilidade quanto às infinitas possibilidades de atos que possam retribuir ao meio ambiente os danos a eles causados. (ob. cit, p. 198)

A admissão do fato de que apesar de ser conceituado como bem indisponível de uso comum do povo, a agressão ao meio ambiente é alvo de constantes autorizações dissimuladas por parte daqueles que detêm o dever legal

de sua defesa, permitindo-se até mesmo privatizações de bens públicos ambientais, sem nenhuma participação da sociedade civil ou contrapartida aos interesses comunitários, precisando ser reconsiderada.

Nesse contexto, parece irrecusável que sejam criadas instâncias de efetiva participação popular, que possam servir de verdadeiras salvaguardas ao equilíbrio ambiental e espelho aos reais interesses da população.

2.1.9 O Dano Ambiental

A temática acerca do dano ambiental constitui-se, nos dias de hoje, em preocupação que ultrapassa as fronteiras nacionais, inserindo-se no contexto de questões que dizem respeito às nações do mundo inteiro.

A poluição e os desastres ambientais alcançam efeitos transfronteiriços, atingindo os ecossistemas do planeta e a sociedade como um todo.

Inicialmente é importante ter presente o conceito jurídico de dano, visto ser pressuposto da definição do dano ecológico, e delineado este, partir-se em direção a uma teoria geral da responsabilidade ambiental.

Dano, em sua concepção clássica, é o prejuízo causado a alguém por ação ou omissão de um terceiro que se vê obrigado ao ressarcimento. Ou a lesão a interesses juridicamente protegidos. Este conceito, no entanto, não é suficiente para a apuração e qualificação do dano ambiental, pois as características deste não estão contempladas no Direito comum, menos ainda no privado. O meio ambiente é bem jurídico autônomo e unitário, de interesse jurídico múltiplo, que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram. Tal qual ocorre com o conceito de ecossistema, que não pode ser compreendido como se fosse um simples aglomerado de suas partes ou componentes, o bem jurídico meio ambiente não é um mero somatório da flora, fauna, recursos hídricos e recursos minerais. Trata-se de *res communes omnium*, isto é, uma coisa comum a todos, que pode ser composta por bens do domínio público e do domínio privado. Ademais, numa conceituação ampla, dele fazem parte o ambiente artificial e o cultural (MACHADO, 2003).

Objetivamente, dano ambiental é dano ao meio ambiente considerado em sua maior amplitude, ou seja, atingindo os interesses difusos da coletividade, que

abrange todos os componentes do meio ambiente, inclusive o patrimônio cultural. Quando a lesão se faz sentir em componentes naturais dos ecossistemas, isto é, em bens próprios da natureza, temos o dano ecológico puro, que pode ser definido como qualquer diminuição ou degradação de um recurso natural ou alteração de seu natural equilíbrio (Antunes, 2000).

Já numa acepção mais ampla, dano ambiental é toda a degradação que atinja o homem na saúde, na segurança, nas atividades sociais e econômicas, que atinja as formas de vida não-humanas, animal e vegetal, ou o meio ambiente em si, do ponto de vista físico, estético, sanitário, cultural. Vê-se, assim, que o dano ambiental pode atingir bens materiais e imateriais (ob.cit).

A mais importante característica do dano ambiental, e que a diferencia dos danos não-ecológicos, é que as conseqüências danosas de uma lesão ao meio ambiente são, via de regra, irreversíveis. (MACHADO, 2003).

A par dessa grande dificuldade de recomposição do ambiente, a quantificação em dinheiro do dano ambiental é muito difícil de ser procedida.

❖ A Responsabilidade Pelo Dano Ambiental

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva. Significa isso dizer que independe de culpa ou dolo do autor do fato que veio a conspurcar o meio ambiente. É também cumulativa, na medida em que a reparação civil do dano, não afasta a responsabilidade penal e as sanções administrativas em decorrência do mesmo fato (ob.cit.).

Conquanto seja sempre prioritário a reparação *in natura* do dano ambiental, hipóteses haverão em que isso se mostra inviável. Assume, portanto, grande relevância, na responsabilidade ambiental, a questão do valor do dano ambiental.

Com efeito, quanto vale uma floresta devastada? Como calcular-se o valor de um ecossistema destruído? Qual a reparação pecuniária para um rio contaminado ou uma espécie extinta? E o efeito estufa (acúmulo de CO₂ e outros gases na atmosfera que retêm a radiação solar nas proximidades da superfície terrestre provocando aquecimento do planeta); a destruição da camada de ozônio?

É perceptível que qualquer critério que venha a ser adotado para a reparação do dano ambiental será sempre falho e insuficiente. Em muitos casos esbarrará o aplicador do direito na impossibilidade de atribuir-se uma medida monetária ao recurso natural degradado (ob.cit.).

Conquanto existam estudiosos que se debruçam sobre o tema, como a Desembargadora Federal do TRF da 4^a. Região, Marga Barth Tessler, que escreveu artigo intitulado “O Valor do Dano Ambiental” (in Direito Ambiental em Evolução, Vol. 02, p. 165, FREITAS, 2000), sempre haverá dificuldades intransponíveis na apuração do *quantum* do dano ambiental.

No que diz respeito ao dano extrapatrimonial ambiental, ou dano moral ambiental, a fundamentação legal foi estabelecida pelo art. 1º., da Lei nº. 7.347/85, com a nova redação que lhe foi dada pela Lei nº. 8.884/94, que estabeleceu: “Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I –ao meio ambiente; ...”

No atual estágio de nossa civilização, o dano ambiental é uma das marcas mais indelévels de nossa era.

2.1.10 A tutela penal do meio ambiente

A luta na defesa do meio ambiente tem encontrado no Direito Penal um de seus mais significativos instrumentos.

Muitas são as hipóteses em que as sanções administrativas ou civis se mostram insuficientes para a repressão às agressões ao meio ambiente. O estigma de um processo penal gera efeitos que as demais formas de repressão não alcançam.

A sanção penal se faz relevante não só por sua natureza retributiva, mas também dissuasória.

A pergunta que se impõe, diante da forte tendência nos países latinos de liberação e descriminalização de condutas, e do espaço que alcançou o princípio de intervenção mínima – Direito Penal mínimo ou *ultima ratio* – é saber o que deve ser abolido e o que deve permanecer, tendo presente que o bem jurídico protegido é digno de tal tutela.

Freitas (2001, p. 27) sustenta que:

O Direito Penal mínimo não deve ser aplicado em tema de infrações ambientais, onde os danos são de conseqüências graves e nem sempre conhecidas, e a preservação é um dever a ser levado com o máximo de empenho e seriedade, não apenas para esta, mas principalmente para as futuras gerações.

Contudo, o que importa, já afirmou Beccaria, em sua obra clássica: *Dos Delitos e das Penas*, há mais de duzentos anos, não é o tamanho da pena, mas a certeza da punição, que sem desdenhar a relevância do bem tutelado, pode ser alternativa.

❖ Breve Histórico

A proteção penal do meio ambiente era praticamente nula até o fim da década de 80. A legislação criminal até então era dispersa e pouco conhecida. A doutrina, quase inexistente. Os precedentes dos Tribunais refletiam esse quadro e eram pouquíssimos. A sociedade ainda não tinha consciência da questão ambiental. (FREITAS; FREITAS, 2001)

No âmbito criminal, foi o Código Penal de 1830 que pela primeira vez, no ordenamento nacional, estabeleceu penas para o corte ilegal de madeiras. O incêndio de florestas passou a ser considerado crime através da Lei nº 3.311, de 1886.

Mas foi o primeiro Código Florestal brasileiro, Decreto nº. 23.793, de 23/01/1934, que deu especial tratamento ao assunto, dividindo as infrações penais em crimes e contravenções. Mas, em 1940, a Lei de Introdução ao Código Penal dispôs que os fatos definidos como crime no Código Florestal, quando não compreendidos no próprio Código Penal, passariam a ser contravenções.

Em 1943 veio a lume o Código de Caça (Decreto nº. 5.894/43), estabelecendo vários dispositivos penais.

Em 1965, o Código Florestal vigente, Lei nº. 4.771/65, introduziu diversas condutas contravencionais.

A Nova Lei de Proteção à Fauna, Lei nº. 5.197, de 03/01/67, e o chamado Código de Pesca – Decreto-Lei nº. 221, de 28/02/67 – também criaram inúmeros casos de contravenções penais.

Cabe registrar que até o ano de 1973 ainda caçava-se baleias no litoral catarinense, atividade que só foi suspensa pelo absoluto desaparecimento da espécie em nossas águas. Mas foi só com a edição da Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1987, que a “pesca ou qualquer forma de molestamento intencional”, passou a ser proibida oficialmente, inclusive punida com pena de reclusão.

Em 1988, foi editada a Lei nº 7.653/88, que elevou a crime as contravenções da Lei de Proteção à Fauna, além de criar figuras criminosas em relação a fatos atinentes à pesca, inclusive considerando os crimes contra a fauna como inafiançáveis (ob.cit.).

À época o fato provocou grande polêmica, mas o rigor se justificava, porquanto além da matança indiscriminada de animais, estava ocorrendo exportação de couro de jacaré da região do Pantanal Mato-Grossense, colocando em risco de extinção esta espécie. A divulgação pela imprensa do caráter inafiançável desses crimes teve efeito comprovado.

Ainda em 1988 houve um retrocesso em relação à pesca, pois a Lei nº 7.679/88 descriminalizou algumas condutas.

Em 1989 a Lei nº. 7.802 tratou dos crimes ligados ao uso de agrotóxicos; e a Lei nº. 7.804/89 introduziu no ordenamento jurídico o crime de poluição sob qualquer forma.

Finalmente, seguindo orientação internacional de criminalizar as condutas nocivas ao meio ambiente, e buscando sistematizar as normas ambientais penais e administrativas, foi editada a Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais (ob.cit.).

❖ A Lei dos Crimes Ambientais

Os crimes ambientais na ordem jurídica brasileira, vão desde crueldade com animais, até soltar balões.

Ensinam Freitas e Freitas (2001) que, todavia, nos crimes contra o meio ambiente, a descrição detalhada e exaustiva do comportamento do agente se mostra, na maioria das vezes bastante difícil ou até impossível. Não raro é necessário que a lei faça remissão a disposições externas e a normas e conceitos

técnicos, daí porque, nos crimes ambientais, a norma penal em branco é de todo necessária.

A técnica penal e o princípio da legalidade prescrevem que a norma criminal deve descrever por completo as características do fato, a fim de que o agente possa defender-se. Em matéria penal ambiental isso nem sempre é possível, já que o crime ambiental não se reveste da simplicidade dos delitos comuns. Por exemplo: a clareza do homicídio (matar alguém) jamais poderá ser alcançada em um crime de poluição, cujas formas são múltiplas e se modificam permanentemente.

Portanto, uma das características do direito penal ambiental é possuir tipos abertos, ou quando muito, descrições genéricas.

Outra circunstância marcante é a existência dos crimes de perigo.

Com efeito, tratando-se a prevenção de um dos mais importantes princípios do Direito Ambiental, era razoável supor que a Lei n.º 9.605/98 viesse a consagrar os crimes de perigo, que se consuma com a simples possibilidade de dano.

❖ A Responsabilidade Penal Ambiental

A responsabilidade penal é determinada pela culpabilidade. Não fugindo à regra, os crimes ambientais podem ser punidos a título de dolo e culpa.

Crime doloso ocorre quando o agente quer ou assume o resultado (art. 18, I, CP); ao passo que o crime culposos se verifica quando o agente deu causa ao resultado por negligência, imprudência ou imperícia (art. 18, II, CP).

A forma culposa, no entanto, é uma exceção do direito penal tradicional, a ponto do parágrafo único, do art. 18, do Código Penal ressaltar que “salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente”.

Na sistemática dos crimes ambientais este princípio, que em termos ambientais gerava grande impunidade na medida em que muitas lesões ao meio ambiente são cometidas pela forma culposa, foi radicalmente alterado com a previsão da modalidade culposa em inúmeros delitos ambientais (ob.cit).

❖ Excludentes da Antijuridicidade

Fato típico não é ilícito se existir causa excludente da antijuridicidade. Essas causas estão previstas no art. 23 do Código Penal (estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal e exercício regular de direito).

Tais excludentes aplicam-se também às leis especiais. Mesmo assim a Lei nº 9.605/98, no art. 37, tratou do estado de necessidade:

Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II - para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III - (VETADO)

IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

❖ Excludentes da Culpabilidade

A culpabilidade é composta de três elementos:

- a) imputabilidade
- b) potencial consciência da ilicitude
- c) exigibilidade de conduta diversa

Faltando um desses elementos não há falar em culpabilidade. São causas excludentes da culpabilidade:

- a) erro de proibição
- b) coação moral irresistível
- c) obediência hierárquica
- d) inimputabilidade por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado
- e) inimputabilidade por menoridade penal
- f) inimputabilidade por embriaguez proveniente de caso fortuito ou força maior

Das causas acima mencionadas, aplicáveis aos crimes ambientais, cumpre destacar o erro de proibição, por ser a que mais freqüentemente ocorre (ob.cit.).

Diz o art. 21 do Código Penal: “Art. 21 – O desconhecimento da lei é inescusável. O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena; se evitável, poderá diminuí-la de um sexto a um terço.”

Parece pouco crível que, atualmente, onde a proteção ambiental assume tamanha relevância e é do conhecimento de toda a população brasileira, possa falar-se em desconhecimento da ilicitude do fato.

Contudo, situações há em que pessoas humildes, atreladas a práticas arraigadas, podem efetivamente praticar crime ambiental sem a consciência de sua ilicitude.

❖ Sujeito Ativo

Sujeito ativo do crime ambiental pode ser qualquer pessoa.

A grande inovação trazida pela Lei n°. 9.605/98 foi a responsabilização penal da pessoa jurídica.

Nos países que seguem o sistema da *common law* essa responsabilidade já era aceita sem restrições em face das empresas que cometem crimes contra a ordem econômica e o meio ambiente.

A Constituição Federal brasileira, no art. 173, § 5º., já previa que “a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”.

A lei regulamentadora deste dispositivo constitucional ainda não foi editada.

E, no art. 225, § 3º, de forma ainda mais explícita, estabeleceu que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Lei dos Crimes Ambientais veio a tornar aplicável este princípio, dispondo, no art. 3º, o seguinte:

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

E no art. 4º., consagrou o princípio da despersonalização da pessoa jurídica: “Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.”

Nos artigos 21 a 24 estabeleceu suas penas:

Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º, são:

I - multa;

II - restritivas de direitos;

III - prestação de serviços à comunidade.

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

I - suspensão parcial ou total de atividades;

II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;

III - proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

§ 1º A suspensão de atividades será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente.

§ 2º A interdição será aplicada quando o estabelecimento, obra ou atividade estiver funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar.

§ 3º A proibição de contratar com o Poder Público e dele obter subsídios, subvenções ou doações não poderá exceder o prazo de dez anos.

Art. 23. A prestação de serviços à comunidade pela pessoa jurídica consistirá em:

I - custeio de programas e de projetos ambientais;

II - execução de obras de recuperação de áreas degradadas;

III - manutenção de espaços públicos;

IV - contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

Art. 24. A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

No tocante às pessoas físicas, cumpre apenas observar que o criminoso ambiental foge do padrão do delinqüente comum, não oferecendo, via de regra, nenhuma periculosidade social.

Questão que merece algum espaço é a que diz respeito à situação dos índios, quando autores de crimes, que geralmente afetam o meio ambiente,

principalmente pelo fato de se dedicarem eles à caça e à pesca, e, mais recentemente, à exploração madeireira.

A Constituição Federal, no art. 231, § 2º. Concedeu aos índios brasileiros o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nele existentes.

Por sua vez, o Estatuto do Índio – Lei nº. 6.001/73 assegura-lhes o direito à percepção das riquezas naturais e, com exclusividade, o exercício da caça e pesca nas áreas que ocupam.

Este mesmo diploma classifica os índios em isolados, em vias de integração ou integrados, o que é de fundamental importância para apurar-se, diante de atos atentatórios ao bem jurídico defendido pela Lei 9.605/98, eventual excludente de ilicitude (exercício regular de um direito estabelecido pela lei extra-penal), ou mesmo de sua culpabilidade (incapaz de entender o caráter criminoso de sua ação).

O novo Código Civil, no parágrafo único do art. 3º, dispôs que “a capacidade dos índios será regulada por legislação especial”, ao contrário do anterior, que os considerava como relativamente incapazes. Bem verdade que ainda devem ser assistidos pela Funai, curadora legal das populações indígenas.

A título conclusivo, o indígena brasileiro responde pelos crimes cometidos perante o Poder Judiciário, não havendo “soberania indígena” no Brasil para as tribos julgarem seus membros. E, como normalmente se supõe, a competência não é da Justiça Federal, mas da comum.

❖ Estrutura e Abrangência da Lei dos Crimes Ambientais

A Lei nº. 9.605/98, está dividida em 08 (oito) Capítulos:

No Capítulo I estão as Disposições Gerais, notadamente da co-autoria e da pessoa jurídica.

O Capítulo II cuida da Aplicação da Pena, atenuantes (art. 14) e agravantes (art. 15), valorizando as penas restritivas de direitos no art. 7º:

Art. 7º As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade quando:

I - tratar-se de crime culposo ou for aplicada a pena privativa de liberdade inferior a quatro anos;

II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do crime indicarem

que a substituição seja suficiente para efeitos de reprovação e prevenção do crime.

Parágrafo único. As penas restritivas de direitos a que se refere este artigo terão a mesma duração da pena privativa de liberdade substituída.

Art. 8º As penas restritivas de direito são:

- I - prestação de serviços à comunidade;
- II - interdição temporária de direitos;
- III - suspensão parcial ou total de atividades;
- IV - prestação pecuniária;
- V - recolhimento domiciliar.

O Capítulo III trata da Apreensão do Produto e do Instrumento de Infração Administrativa ou de Crime.

A Ação e o Processo Penal estão disciplinados no Capítulo IV, em três artigos:

Art. 26. Nas infrações penais previstas nesta Lei, a ação penal é pública incondicionada.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 27. Nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 da mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Art. 28. As disposições do art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, aplicam-se aos crimes de menor potencial ofensivo definidos nesta Lei, com as seguintes modificações:

I - a declaração de extinção de punibilidade, de que trata o § 5º do artigo referido no caput, dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade prevista no inciso I do § 1º do mesmo artigo;

II - na hipótese de o laudo de constatação comprovar não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo previsto no artigo referido no caput, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição;

III - no período de prorrogação, não se aplicarão as condições dos incisos II, III e IV do § 1º do artigo mencionado no caput;

IV - findo o prazo de prorrogação, proceder-se-á à lavratura de novo laudo de constatação de reparação do dano ambiental, podendo, conforme seu resultado, ser novamente prorrogado o período de suspensão, até o máximo previsto no inciso II deste artigo, observado o disposto no inciso III;

V - esgotado o prazo máximo de prorrogação, a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação que comprove ter o acusado tomado as providências necessárias à reparação integral do dano.

No Capítulo V, começa propriamente a parte especial da Lei Penal Ambiental, que dispõe sobre os Crimes contra O Meio Ambiente, subdividindo-os em Crimes contra a Fauna, Crimes contra a Flora e Poluição e outros Crimes Ambientais, além de prever Crimes contra o Ordenamento Urbano, o Patrimônio Cultural e a Administração Ambiental.

O Capítulo VI trata da Infração Administrativa.

No Capítulo VII está assentado o princípio da Cooperação Internacional para a Preservação do Meio Ambiente.

E, finalmente, no Capítulo VIII, encontram-se as Disposições Finais, determinando a aplicação subsidiária do Código Penal e do Código de Processo Penal.

❖ O Regulamento da Lei dos Crimes Ambientais

A Lei nº. 9.605/98, foi regulamentada pelo Decreto nº 3.179, de setembro de 1999, que estabeleceu, entre outras providências, valores para as multas a serem aplicadas às infrações ambientais.

Importante dispositivo encontra-se no art. 60:

Art. 60 – As multas previstas neste Decreto podem ter sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado por autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental.

A correção do dano de que trata o artigo será feita mediante a apresentação de Projeto Técnico, denominado de Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD, que tem o condão de “reduzir em até 90 % o valor da multa” (§ 3º, art. 60).

❖ O Processo Penal Ambiental

A Lei dos Crimes Ambientais afirma que a ação penal, nessas hipóteses, é “pública incondicionada” (art.26). Portanto, prerrogativa exclusiva do Ministério Público.

Aplica-se subsidiariamente ao processo penal ambiental, por força do art. 79, da Lei nº. 9.605/98, o Código de Processo Penal.

Já nos crimes de menor potencial ofensivo, tem incidência a Lei dos Juizados Especiais Criminais, Lei nº. 9,099/95; assim como, no âmbito da Justiça Federal aplica-se a Lei nº. 10.259/01, que instituiu os Juizados Especiais Federais.

Em suma, admite-se a transação penal, ou a aplicação imediata da pena restritiva de direitos ou multa, em substituição à privativa de liberdade, desde que reparado o dano ambiental, na grande generalidade de casos, cujas penas não ultrapassam o máximo de dois anos.

❖ A Improbidade Administrativa Ambiental

A Constituição Federal, no § 4º., do art. 37, afirma que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992, veio a disciplinar o dispositivo em tela.

Considera-se improbidade administrativa qualquer ato que importe na violação dos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, enriquecimento ilícito do agente público ou que causem prejuízo ao erário.

Hodiernamente, é cada vez mais forte a corrente doutrinária que tem sustentado uma interpretação mais ampla desses conceitos para abranger a responsabilidade ambiental do administrador público brasileiro (ANTUNES, 2000, FREITAS; FREITAS, 2001, MACHADO, 2003).

2.1.11 Os meios processuais para a tutela ambiental

❖ A Ação Popular

A Ação Popular é um dos mais tradicionais meios de defesa dos interesses difusos do Direito brasileiro. Está ela regida pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Conquanto admitisse o meio ambiente entre o patrimônio público a ser tutelado, notadamente a partir da nova redação dada pela Lei nº 6.513/77, o fato

é que esta ação nunca teve a utilização desejada, porque previa o pagamento de custas e preparo final.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a Ação Popular Constitucional, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, fazendo menção expressa à anulação de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural [...]”.

Ademais, o dispositivo constitucional estabeleceu que fica “o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”

Autor da ação popular é qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos: age em nome próprio da defesa de um bem da coletividade.

❖ A Ação Civil Pública

A Lei nº 7.347/85, introduziu a Ação Civil Pública para a defesa dos interesses difusos no Direito Brasileiro, cuja aplicação é objeto de investigação deste estudo e, portanto, merecedora de uma análise individuada e pormenorizada em capítulo específico.

❖ O Mandado de Segurança Coletivo

O Mandado de Segurança Coletivo é uma inovação processual trazida pela Constituição de 1988. Trata-se de ação constitucional prevista nos incisos LXIX e LXX, do art. 5º.

Segundo o conceito amplo de meio ambiente, que abarca o ambiente construído, o cultural e o ambiente do trabalho, percebe-se que o instituto do mandado de segurança coletivo pode vir a ser instrumento valioso para inúmeras categorias da sociedade civil organizada.

❖ A Desapropriação

O art. 216 da Lei Fundamental da República estabelece que “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.”

O inciso V, do mencionado artigo, inclui dentre os bens que formam este patrimônio “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

E, o § 1º, determina que “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventário, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de preservação”.

É visível, portanto, que o meio ambiente está arrolado no interior do conceito de patrimônio cultural brasileiro, assim como o inverso é também verdadeiro. Destarte, a desapropriação, regulada por uma série de leis e decretos-lei, se constituem em mais um dos vários instrumentos do Direito Ambiental.

A desapropriação com finalidade de proteção ao meio ambiente é desapropriação por utilidade pública, e deverá ser precedida de indenização em dinheiro.

❖ O Tombamento

Tombamento é a declaração de valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por tal motivo, mereçam a preservação pelo Poder Público.

Embora não se trate de ação de proteção ambiental, mas de ato administrativo puro e simples, de atribuição exclusiva do Poder Executivo, o tombamento tem ganhado espaço na tutela do meio ambiente posto que em condições de proteger os bens ambientais, submetendo-os ao regime especial de controle estrito por parte do Estado.

❖ A Perícia Ambiental

Perícia é um meio de prova utilizado em processos judiciais disciplinada nos artigos 420 à 439 do Código de Processo Civil.

O perito é um *expert* que assessora o juiz na formação de seu convencimento quando as questões em pauta exigem conhecimento técnico ou científico especializados para a elucidação dos fatos. É considerado um auxiliar da justiça, e suas funções estão reguladas nos artigos 145 à 147 do mencionado código.

Existem diversas modalidades de perícia, que se definem pelas especificidades do objeto a ser periciado e pela área do conhecimento que as fundamenta.

2.1.12 Direito ambiental internacional

O Direito Ambiental Internacional pode ser definido como sendo o conjunto de regras e princípios que criam obrigações e direitos de natureza ambiental para os Estados, as organizações intergovernamentais e os indivíduos (SILVA, 1995).

O sujeito por excelência do Direito Ambiental Internacional continua sendo o Estado, mas o papel das organizações intergovernamentais torna-se cada dia mais importante (ob.cit.).

As fontes do Direito Ambiental Internacional são os Tratados Internacionais, o Costume Internacional, os Princípios Gerais de Direito, as Decisões Judiciárias e a Doutrina dos autores mais qualificados (ob.cit.).

Os tratados ambientais podem ser genéricos ou específicos; ou, encarados geograficamente: globais, regionais, sub-regionais ou bilaterais.

Dada a evolução rápida do direito ambiental e as incertezas existentes quanto à codificação de determinados assuntos, tem havido uma tendência de serem negociados tratados genéricos, (em inglês denominado *umbrella conventions*), nos quais os grandes princípios são traçados, deixando-se para protocolos suplementares traçar as regras mais objetivas. O melhor exemplo é a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), que foi complementada pelo Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a Camada de Ozônio (1987) (ob. cit.).

Em 1991, o Comitê Preparatório da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro no ano seguinte, constatou que o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente registrava 152 tratados multilaterais de proteção ao ambiente natural.

O Brasil é signatário de diversos Tratados Multilaterais sobre o Meio Ambiente, como por exemplo, a Convenção para a Regulamentação da Pesca, o Tratado da Antártica, o Tratado de Proibição de Armas Nucleares, o Tratado de Cooperação Amazônica, a Convenção sobre o Direito do Mar, a Convenção sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, estes últimos dois firmados no Rio de Janeiro em 1992.

Conforme o autor em tela, o enfoque maior dos Tratados Internacional é a Poluição Transfronteiriça, isto é, aquela que é originada no território de determinado Estado e produz conseqüências em outro ou outros Estados.

2.2 Zona Costeira

O cientista alemão Alfred Wegener, no início do século XX, sustentou que os continentes estiveram outrora unidos num supercontinente, a Pangéia, que há cerca de 220 milhões de anos começaram a se separar e desde então estão à deriva (WEINER, 1998, p. 17/18).

Anos mais tarde, com o aprofundamento dos estudos do fundo marinho e dos abalos sísmicos, a teoria veio a ser confirmada, evidenciando que a camada exterior da Terra, com cerca de 100 quilômetros de espessura está quebrada como uma casca de ovo gigante. Esta camada está dividida em vários pedaços, entre doze e vinte, que por causa de sua rigidez são chamadas de placas tectônicas (do grego *tekton*: construir). As placas não estão presas ao planeta, mas andam a deriva, roçando-se, friccionando-se e por vezes chocando-se umas contra as outras.

A partir da imagem dos continentes se dividindo, bem como dos sucessivos avanços e recuos dos mares, que ao longo do período quaternário ensejou a formação das planícies costeiras, pode-se dimensionar a fragilidade dos ecossistemas dessas bordas oceânicas (ob. cit.).

Somado ao fato de nas zonas costeiras habitarem a maior parte da população mundial¹, fica evidente a relevância que as mesmas possuem no contexto mundial.

Particularmente no Brasil, cuja formação territorial foi estruturada a partir da costa, que permanece até hoje como um centro difusor de frentes povoadoras do interior –, a Zona Costeira desperta especial interesse não só porque seu litoral possui 7.367 quilômetros de extensão², abrangendo 17 estados litorâneos³ e 412 dos 4.423 municípios brasileiros, além de uma faixa marítima de 12 milhas, coincidente com o mar territorial⁴, perfazendo uma área de 388.000 quilômetros quadrados, dotada de valiosíssimos recursos naturais e ambientais, mas pelo fato de nela viver mais de 25% da população brasileira (CARVALHO e RIZZO apud MACHADO, 2003, p. 853), numa densidade média de 88 habitantes por quilômetro quadrado, considerada cinco vezes superior a média nacional (VIÉGAS, 2003, p. 156).

Não sem razão que a Constituição Federal, no art. 225, § 4º, juntamente com a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal Mato-Grossense, os grandes ecossistemas brasileiros, consideraram a Zona Costeira *patrimônio nacional*, cuja “utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Mesmo antes da promulgação da Constituição vigente, o país já dispunha de um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº. 7.661, de 16 de maio de 1988.

Freitas (2002, p. 257), assevera ser “essencial que a população compreenda que a proteção da zona costeira, sendo ela patrimônio nacional, não interessa apenas aos seus ocupantes, mas a todo e qualquer brasileiro”.

Como patrimônio nacional que é, a Zona Costeira deve ser administrada de acordo com os princípios e diretrizes estabelecidas na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e na Política Nacional para os Recursos do Mar

¹ Conforme o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC II;

² Sem contar-se as reentrâncias do litoral, pois computados os estuários e deltas, a linha de costa atinge mais de 9.200 quilômetros (CALLIARI et al, 1991).

³ Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

⁴ Segundo os critérios do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC II.

(instituída em 1980 por medida presidencial), sem embargo de outras políticas públicas como a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº. 9.795/99) e a Política Urbana (Lei nº. 10.257/2001), a teor do item 2.1 do PNGC II.

Isto porque na Zona Costeira é onde se concentra considerável número de cidades, sobretudo as capitais⁵, que apresentam preocupante e crescente nível de expansão urbana desordenada. É para lá que convergem, periodicamente, significativo afluxo de contingentes humanos em decorrência do substancial interesse turístico que o litoral apresenta, acentuando ainda mais o problema do crescimento não planejado e das ocupações clandestinas.

O desenvolvimento econômico ensejou a instalação de muitas indústrias e pesada infra-estrutura no domínio da Zona Costeira. Nela, ou em suas proximidades, encontram-se localizadas as mais importantes jazidas de petróleo do país. Através de seus portos e terminais marítimos, processa-se o intercâmbio comercial entre as regiões do País e entre elas e o exterior.

Em vista disso, diversos ecossistemas, atingidos por focos de poluição e pela especulação imobiliária, encontram-se degradados ou em estágio de comprometimento ambiental.

A Zona Costeira, portanto, caracteriza-se sobremaneira por ser uma área de permanentes conflitos sócio-ambientais⁶.

Embora esteja legalmente traçada uma diretriz, com ações programadas no sentido de implantar um sistema de planejamento e gerenciamento costeiro no país, com a criação de instrumentos que vão desde o zoneamento ecológico-econômico até o monitoramento, passando por planos específicos como o de recuperação de áreas degradadas e implantação de unidades de conservação⁷, a administração de uma área de características tão diversificadas, marcada por um

⁵ Cinco das nove regiões metropolitanas brasileiras se localizam na zona costeira: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador e Rio de Janeiro; além de outras capitais como São Luis, Natal, João Pessoa, Maceió, Vitória e Florianópolis, e um grande número de cidades grandes e médias.

⁶ Conflitos estes que se estendem à esfera pública, posto que as diversas políticas e órgãos públicos encarregados de implementá-las, nem sempre atuam de forma integrada e compatibilizada, cada qual priorizando seu âmbito de atuação (indústria, transporte, ordenamento territorial, recursos hídricos, ocupação dos terrenos de marinha, unidades de conservação, turismo, pesca, etc).

⁷ Além de outros previstos no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, tais como desenvolvimento científico e difusão de tecnologias adequadas, educação ambiental, eco-turismo, investimentos em coleta, tratamento e disposição de efluentes sólidos e líquidos, manejo de microbacias, entre outros.

variado número de conflitos de interesses, passa por medidas que contemplem a resolução desses embates.

Contudo, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, seja na sua primeira edição, quer na atual versão, não prevê expressamente meios alternativos, ou foros para a solução dos conflitos ambientais da zona costeira.

Como o foco do presente trabalho reside precisamente aí – resolução dos conflitos ambientais,- a ênfase da abordagem desta seção, em detrimento de outras não menos importantes, é jurídico-sócio-econômica.

2.1.1 Conceitos e definições da Zona Costeira

O conceito preciso do que vem a ser Zona Costeira é tema que suscita polêmicas em todo o mundo (MORAES, 1999).

A Zona Costeira é a região onde ocorre a interação direta entre os componentes da litosfera, da hidrosfera e da atmosfera (ob. cit.).

A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), no parágrafo único, do art. 2º, adotou esta conceituação:

Art. 2º. – [...]

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

Todavia, tal conceito se apresenta por demais formalista e abstrato, porquanto a Zona Costeira não permite uma só caracterização, visto que este macro sistema abarca uma variedade de componentes.

Já a Resolução nº. 01, de 21 de novembro de 1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que aprovou o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, no item 3.1, buscou ampliar o conceito de Zona Costeira:

A Zona Costeira é a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar; leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários ou baías; comporta, em sua integridade, os processos e interações características das unidades ecossistêmicas litorâneas; e inclui as atividades sócio-econômicas que aí se estabelecem.

A mesma Resolução, no tocante à definição e delimitação geográfica da Zona Costeira, no item 3.2, reconhecendo a dificuldade de definir a Zona Costeira, fornece alguns critérios para sua enunciação:

Tendo em vista a grande extensão da costa brasileira e a variedade de aspectos naturais, de paisagens, de modos de ocupação e de atividades sócio-econômicas que a caracterizam, não seria razoável definir a ZC (seus limites externos marítimo e terrestre) por meio de distâncias fixas. Visando estabelecer uma certa uniformidade e coerência na definição da ZC, são adotados os seguintes critérios:

- a) a não fragmentação da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação de utilização de seus recursos respeitando sua integridade;
- b) para o limite externo da faixa terrestre, a linha de cristas da configuração topográfica do litoral ou, no caso de planícies costeiras muito extensas, o ponto até onde se faz sentir a influência do mar, observada pela intrusão da salinidade nos rios ou pela variação do nível das águas, pelo efeito das marés;
- c) para o limite externo da faixa marítima, o espaço submerso até onde ocorram movimentos (ondas, correntes e marés), que possam ocasionar processos naturais (sedimentação ou erosão), capazes de afetar a natureza constitutiva da costa. Via de regra, as ondas exercem influência sobre o fundo até profundidades;
- d) correspondentes à metade de seus comprimentos;
- e) tanto para a faixa terrestre, como marítima, considerar as áreas marcadas por intensa atividade sócio-econômica e sua área de influência imediata.

Os critérios acima mencionados são de natureza técnica e exigem estudos específicos, devendo ser estabelecidos pelos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro em função das características naturais e aspectos sócio-econômicos de cada região, com vistas a ajustar a definição de Zona Costeira à realidade existente nos Estados.

Em alguns casos concretos, o quadro natural pode fornecer as bases para uma demarcação por apresentarem paisagens e ecossistemas peculiares, com limites físicos bem definidos. Em outros isso não ocorre.

Moraes (1999, p. 28) assevera:

Portanto, a zona costeira não é sempre uma unidade natural evidente, que circunscreva em todas as áreas litorâneas um espaço padrão naturalmente singularizado. Nesses casos, ou diante de outras finalidades, há que se buscar critérios alternativos aos do quadro natural, e estes serão obviamente tomados da vida social.

Todavia, a apontada Resolução prevê, ainda, na ausência de estudos técnicos suficientes para a aplicação dos critérios físico-ambientais acima mencionados, a adoção, como padrão de referência para a Zona Costeira as seguintes Linhas de Base:

❖ Para a faixa marítima: 5 milhas marítimas (11.1km) sobre uma perpendicular, contadas a partir de Linha de Costa, representada nas costas de maior escala de Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), do Ministério da Marinha. As baías, estuários e ilhas costeiras deverão ser incluídas no espaço de faixa marítima da ZC (conseqüentemente, estarão sujeitas ao que é estabelecido neste Plano). Para definição de LO de faixa marítima das linhas oceânicas será seguido o mesmo critério adotado para a faixa marítima de continente.

❖ Para a faixa terrestre: 20 quilômetros sobre uma perpendicular, contados a partir de Linha de Costa, representada nas cartas de maior escala de Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), do Ministério da Marinha.

Machado (2003, p. 851) traz o exemplo dos países escandinavos, que delimitam expressamente a zona costeira:

A Dinamarca estabeleceu, através de circular governamental de 1981, uma distância de 3 km da costa como a faixa terrestre integrante da Zona Costeira. Na Noruega, nenhuma nova construção é autorizada a 100 m do litoral (Lei de Margens e Montanhas, de 1971).

Levando em conta as dificuldades decorrentes de uma delimitação homogênea, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, criado pela Resolução nº 005, de 03 de dezembro de 1997, da CIRM, adotou como critério de delimitação da Zona Costeira as divisões político-administrativas dos municípios em cujos territórios se dá o exercício do planejamento e da ação política, estabelecendo, no Capítulo Terceiro, a área de abrangência do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC):

3. Área de abrangência do PNGC

3.1. Zona Costeira – é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

3.1.1. Faixa Marítima – é a faixa que se estende mar a fora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

3.1.2. Faixa Terrestre – é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);

b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;

- c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
- d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e
- f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores.

Conquanto se erijam críticas em relação à adoção desse critério, pelo fato das divisões territoriais político-administrativas se tratarem de artificialidades, expressando, na maioria dos casos, uma realidade distinta do mundo natural, não raro segmentando os ecossistemas litorâneos, em detrimento de outros critérios que poderiam ser convencionados, como, por exemplo, o das bacias hidrográficas, o fato é que no Brasil, sob o ponto de vista gerencial, esta demarcação se mostra razoável, notadamente por operacionalizar as articulações necessárias ao processo de gestão.

Atualmente se procura distinguir Litoral de Zona Costeira, para Dejeant (apud MACHADO, 2003, p. 852) “litoral não é uma linha, mas uma fita larga. Uma fita de vários quilômetros de largura, incluindo o país-interior, mas também, em casos cada vez mais numerosos, o mar próximo e a plataforma continental”.

Do ponto de vista ambiental, segundo Calliarl et al (1991, p. 2), “a zona costeira pode ser definida como uma BACIA DE CAPTURA MARINHA [...]. São locais onde a drenagem terrestre possui uma influência substancial no ecossistema marinho.”

As Bacias de Captura Marinhas, além da parte oceânica, incluem os ecossistemas das bacias de drenagem adjacentes que escoam para o mar, e podem ser divididas em quatro áreas principais:

- a) áreas internas, que avançam na hinterlândia continental adjacente, capazes de afetar o oceano, principalmente através dos rios, transportadores de sedimentos e fontes de poluição não pontuais;
- b) terras costeiras, planícies, banhados, manguezais, restingas, etc., nas quais as atividades humanas são concentradas e por isso influem diretamente no ambiente marinho;

- c) águas costeiras, formadas pelos estuários, lagoas e águas rasas em geral;
- d) águas abertas, que são as águas marítimas dentro dos limites de jurisdição nacional.

É dizer que os ecossistemas aquáticos marinhos sofrem impactos das atividades humanas ou não, produzidas no interior do território adjacente, muitas vezes a centenas de quilômetros do litoral.

Em suma, a Zona Costeira é um sistema geográfico complexo e de usos múltiplos, pois em sua extensão encontra-se variados ecossistemas e a manifestação das mais diferentes atividades humanas (MORAES, 1999).

2.2.2 O ambiente costeiro como um sistema integrado

Conforme assevera Antunes (2000, p. 144):

A enorme extensão do litoral brasileiro faz com que ali se encontre toda uma grande variedade de ecossistemas. 'São campos de dunas, ilhas-recifes, costões rochosos, baías, estuários, brejos, falésias e baixios. Muitos deles, como as praias, restingas, lagoas e manguezais, embora tenham ocorrência constante e homogeneidade aparente, apresentam especificidades florísticas e faunísticas vinculadas às gêneses diferenciadas dos ambientes em tão longo trecho litorâneo.

Aos ecossistemas acima indicados pode-se ainda acrescentar as marismas, os fundos rochosos, os bancos de algas calcáreas, os recifes de coral, as plataformas arenosas, os arrecifes de arenito, as ilhas costeiras e as ilhas oceânicas. Além, da floresta ombrófila densa (mata atlântica) e seus ambientes associados (ob. cit.).

Não obstante variável de acordo com características geológicas, geomorfológicas e hidrográficas, entre outras, e integrada por inúmeros componentes, a zona costeira, em realidade, deve ser vista como um ambiente contínuo, ou um macro bem integrado (MORAES, 1999).

Isso porque os componentes e processos aí encontrados interagem de forma integrada. Fenômenos ambientais ou alterações que ocorrem em um determinado setor normalmente produzem efeitos nos setores adjacentes.

De acordo com Calliari et al (2001), a zona costeira pode ser dividida em três subsistemas:

- a) a bacia de drenagem continental adjacente;
- b) uma área de transição;
- c) o ambiente marinho adjacente.

A bacia de drenagem é composta por uma variedade muito grande de ambientes que podem incluir além de rios e arroios, lagos, campos, florestas, áreas agrícolas e áreas urbanas, entre outros.

A área de transição, ou o litoral propriamente dito, é composto por uma faixa de largura variável na qual destacam-se ambientes formados por praias, dunas, estuários, lagoas costeiras, restingas, manguezais, entre outros. Essa faixa é comumente representada por uma planície costeira.

O ambiente marinho compreende a área do oceano (coluna d'água) e a plataforma continental (fundo) próximos e sob influência direta do continente. São áreas onde as atividades de navegação, pesca profissional e esportiva, e exploração mineral normalmente se apresentam de forma intensa.

A conexão de processos entre esses três subsistemas pode ser claramente visualizada no 'ciclo das águas' da zona costeira, pelo qual a evaporação das águas do mar transforma-se em chuvas que se precipitam no território, retornando ao oceano através da bacia de drenagem (MORAES, 1999).

Devido à forte interação e interconexão existente entre os macro componentes do espaço costeiro, qualquer abordagem tendente à sua gestão ou planejamento, precisa ser holística e integrada (ob.cit.).

2.2.3 A ocupação da Zona Costeira no Brasil

A zona litorânea foi a primeira a sediar núcleos de povoamento, em virtude do colonizador ter chegado às novas terras inicialmente por via marítima. Os primeiros assentamentos lusitanos em terras brasileiras localizaram-se, com raríssimas exceções, no litoral. Dos dezoito núcleos pioneiros fundados pelos portugueses no século XVI, apenas São Paulo não se encontrava à beira-mar. Este padrão recorrente de exploração finalizava seu percurso num porto marítimo, geralmente situado numa baía ou num estuário.

Cuidava-se, inicialmente, de uma ocupação pontual, que com o tempo se estendia para deitar soberania em uma determinada porção do território adjacente. Os caminhos em direção ao interior do continente, geralmente no sentido leste-oeste, percorriam as margens dos rios, o que explica a eleição de sítios estuarinos para a localização desses núcleos colonizadores (MORAES, 1999).

Conforme Moraes (1999) a grandeza de cada centro originário estava diretamente condicionada à extensão e produtividade da hinterlândia conquistada. Os portos que serviam aos circuitos de produção mais importantes acabavam por gerar zonas de adensamento em seus entornos, formando as primeiras redes de cidades, que localizavam-se nos entroncamentos dos caminhos, servindo como entrepostos intermediários entre a frente desbravada e o porto principal. Esse sistema veio a dar origem aos modelos regionais posteriores e às regiões metropolitanas de atualmente.

De certo que este povoamento pontual e concentrado deixou vastas extensões do litoral isoladas ou pouco ocupadas, que tornaram-se áreas de refúgio de tribos indígenas e de escravos rebeldes, além de foragidos, degredados e aventureiros, que acabam por instalar pequenas comunidades envoltas em gêneros de vida rudimentares, e que vão dar origem às populações litorâneas *tradicionais*, ainda hoje presentes em determinados pontos do litoral brasileiro (ob. cit.).

A expansão da rede ferroviária, na primeira metade do século XX, muda um pouco a paisagem, pois minimiza as vantagens locacionais da zona costeira no que se refere à importação e exportação, especialmente em relação às indústrias, que passaram a valorizar outras alternativas de localização, como a proximidade de fontes energéticas ou de matéria-prima, inaugurando uma fase de interiorização do setor industrial, até então concentrado no litoral (ob. cit.).

Como observa Moraes (1999, p.36), o

caráter básico da estrutura territorial brasileira não reside numa vocação litorânea. O desenvolvimento de um conjunto expressivo de cidades-portos antes expressa a dependência estrutural do país na divisão do trabalho, desenhando no espaço o fato de o Brasil fundamentalmente produzir para um mercado externo

Na segunda metade do século XX, contudo, ocorre um surto de ocupação da zona costeira. Verifica-se, inicialmente, um acelerado processo de industrialização do país, ancorado no maciço ingresso de capital transnacional. A maioria dessas atividades industriais vai sofrer grande dependência do

abastecimento de insumos externos, o que condiciona sua localização próxima aos portos (ob. cit.).

Por outro lado, os circuitos intercosteiros ainda escassos, devido ao sistema de povoamento linear litoral-interior, começam a se proliferar, inclusive com a construção da BR 101, que passa a ser um fator decisivo para o adensamento dos municípios litorâneos.

No entanto, ainda hoje, áreas densamente povoadas e impactadas se alternam com intensas áreas de população escassa e esparsa, especialmente na região norte e na região nordeste do Brasil⁸. Essas áreas de adensamento populacional disperso e rarefeito são os habitats das comunidades de pescadores artesanais, dos remanescentes dos quilombos, de tribos indígenas e de outros agrupamentos emersos em gêneros de vida *tradicionais* (CALLIARI et al, 1991).

A veloz e intensa ocupação da zona costeira nessas últimas décadas, sem que para tanto tenha havido um planejamento percuciente, acabou gerando inúmeros problemas.

Segundo Diegues (1996, p.135)

Os impactos do crescimento desordenado da população costeira podem ser considerados como uma das principais causas da desestabilização dos sistemas ecossociais da costa brasileira, juntamente com o turismo predador e a expansão industrial, que degradam o ambiente e expulsam as comunidades tradicionais de suas áreas.

2.2.4 Principais problemas da Zona Costeira brasileira

As zonas costeiras são consideradas áreas muito peculiares, porque os principais sistemas naturais que ocorrem na costa não têm paralelo em quaisquer outras regiões. Devido aos aspectos complexos e específicos, a maioria dos países reconhece a zona costeira como uma área única, que requer atenção e tratamento especiais. Trata-se de local que possui uma dinâmica natural intensa e onde grandes quantidades de energia natural são liberadas, gerando abundância de vida e de recursos naturais e ambientais⁹.

⁸ Segundo Calliari et al (1991), a costa brasileira, pode ser dividida em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Leste, Sudeste e Sul.

⁹ Segundo Moraes (1999, p.14) há distinção entre os recursos naturais e os recursos ambientais, referindo-se os primeiros a “produtos, quantidades de materiais depositados na superfície terrestre que se apresentam nos fluxos econômicos como mercadorias, passíveis de terem seus preços médios aferidos no mercado”; ao passo que os segundos tem a ver com “as *condições* de vida e produção, circunscrevendo fatores de difícil contabilização, como a beleza cênica ou a originalidade paisagística, por exemplo”;

Decorrentes, em sua generalidade, da falta de um planejamento e gestão do espaço litorâneo brasileiro, problemas ambientais, econômicos e sócio-culturais se avolumaram nas últimas décadas.

As principais fontes de contaminação dos ecossistemas naturais tem origem diversas, tais como emissões atmosféricas, esgotos sanitários, efluentes industriais, resíduos sólidos (lixo em geral, industrial e doméstico), águas de drenagem agrícola, águas de drenagem urbana, extração mineral (garimpos e poços de petróleo), dragagens, navegação e atividades portuárias e acidentes (transporte e armazenamento de substâncias perigosas).

Cabe destaque à degradação ambiental provocada pelas indústrias. Segundo Viégas (2003, p. 156)

Estima-se, neste sentido, que cada foz de rios, lagoas costeiras, estuários, baías e mares brasileiros receba diariamente uma carga orgânica de 2.781 toneladas, oriundas das 1.443 indústrias já inventariadas (1.082 ton./dia) e de 448 núcleos urbanos (1.699 ton./dia). A essa carga poluidora somam-se 211 toneladas diárias de efluentes industriais de natureza tóxica.

Outras fontes importantes de contaminação devem ser mencionadas: 36 terminais portuários e de produtos perigosos, 23 plataformas de perfuração petrolífera e uma usina nuclear (AGRA FILHO, 2001, apud VIÉGAS, 2003).

A urbanização desordenada se constitui em sério problema da zona costeira. Os fluxos migratórios e o fenômeno da “segunda residência”, altamente disseminado em longos espaços nas proximidades das capitais dos estados e de suas grandes cidades, são vetores de grande atuação no processo de ocupação da zona costeira.

Por outro lado, esses espaços são permeados por áreas de baixa densidade de ocupação e ocorrência de ecossistemas de grande significado ambiental, que, no entanto, vêm sendo objeto de acelerado processo de ocupação, demandando ações preventivas, de direcionamento das tendências associadas à dinâmica econômica emergente (a exemplo do turismo e da segunda residência) e o reflexo desse processo na utilização dos espaços e no aproveitamento dos respectivos recursos.

Nas duas situações, o elemento comum está na diversidade dos problemas, na fragilidade dos ambientes encontrados e na complexidade de sua gestão, com uma demanda enorme por capacitação e mobilização dos diversos atores envolvidos, pressupondo intervenções integradas, redirecionadoras das políticas públicas nacionais incidentes nessa região (CARACTERIZAÇÃO..., 2003)

Conforme Moraes (1999, p. 38),

tais residências de veraneio podem ser apontadas como o fator numericamente mais expressivo da urbanização litorânea, pois ocorrem ao

longo de toda a costa, revelando um dinamismo que se mantém mesmo em períodos de crise acentuada do setor da construção civil no país.

Reis et al (2002) enquadram o fenômeno do veraneio e do turismo como problemas costeiros prioritários, pelo alto impacto que produz na zona costeira. Veraneio e turismo são duas atividades distintas que ocasionam diferentes efeitos sobre o meio ambiente.

Veraneio pode ser descrito como uma modalidade de lazer familiar, típico da classe média, caracterizado pelo uso eventual, no verão e fins de semana, de unidades unifamiliares edificadas em parcelamentos urbanos, próximos à praia, e que permanecem fechados a maior parte do ano. Tal fato induz a uma ocupação territorial desordenada que causa uma série de problemas ambientais. Devido ao veraneio a população pode aumentar excessivamente em alguns municípios costeiros, provocando a saturação da capacidade de suporte do ambiente, que acaba, via de regra, por comprometer a própria exploração econômica desse fator, pois acarreta a estagnação e o declínio dos balneários.

Turismo é uma visitação motivada por aspectos paisagísticos e/ou culturais, não implicando, necessariamente, em uma forma de ocupação intensa. A atividade turística ganha grande destaque numa perspectiva de futuro, visto ser um dos setores produtivos que mais cresce na zona costeira na atualidade, fato que pode ser atestado na preocupação estatal brasileira de fornecer suporte para o setor através de planos de investimentos em infra-estrutura.

Ainda conforme Moraes (1999),

O caráter impactante da atividade de veraneio é, em termos ambientais, diretamente relacionado à capacidade dos poderes públicos de ordenarem o uso do solo. Em termos sociais, tal atividade desorganiza em muito a sociabilidade dos locais onde se instala, ao inaugurar um mercado de terras ascensional e ávido, gerando uma situação fundiária tensa e conflitiva.

Agrega-se ao argumento a falta de saneamento básico na maioria dos municípios litorâneos, particularmente em Santa Catarina.

Em trabalho desenvolvido pelo Programa *Train-Sea-Coast* brasileiro (REIS et al 2002) foram detectados os principais problemas que ocorrem na zona costeira do país, agrupados em cinco categorias: (a) ocupação agro-industrial e turismo; (b) ocupação urbana; (c) contaminação; (d) exploração de recursos vivos; e (e) exploração de recursos não vivos.

Nos problemas de ocupação agro-industrial e turismo foram identificados as principais causas/agentes com os respectivos efeitos:

- *agricultura temporária*: alteração da drenagem natural; uso indiscriminado de agrotóxicos; desmatamento; erosão; empobrecimento do solo; perda da biodiversidade; contaminação e assoreamento dos rios;
- *ocupação industrial-portuária*: localização inadequada; alteração da drenagem natural; dragagens; operações com cargas tóxicas; efluentes e resíduos contaminantes; destruição de áreas biologicamente produtivas
- *veraneio*: saturação da capacidade de suporte ambiental; balneabilidade insalubre; nível de emprego variável; acentuada migração populacional; descaracterização cultural; especulação imobiliária; alteração da paisagem;
- *pólos turísticos*: impactos ambientais e sócio-econômicos; pressão sobre áreas preservadas; alterações estruturais e funcionais da paisagem; e benefícios que não alcançam a população local.

A esses problemas podem ser acrescentadas as densidades populacionais, desmatamento, erosão costeira, supressão de ecossistemas como manguezais e restingas, ocupação de dunas, sobrepesca, degradação da qualidade da água e a maricultura desordenada.

Enfim, com origem no próprio modelo desordenado de ocupação e na falta de planejamento, a zona costeira passou a acumular uma série de problemas que hoje estão a exigir medidas corretivas cada vez mais difíceis de serem implementadas.

2.2.5 Conflitos da Zona Costeira

O litoral pode ser definido, conforme Moraes (1999, p. 29), como:

Uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar variadíssimas formas de ocupação do solo e a manifestação das mais diferentes atividades humanas. Defronta-se na zona costeira do Brasil, desde a presença de tribos coletoras quase isoladas até plantas industriais de última geração, desde comunidades vivendo em gêneros de vida tradicionais até metrópoles dotadas de toda a modernidade que as caracteriza. Enfim,

trata-se de um universo marcado pela diversidade e convivência de padrões díspares. Isso redundará em uma alta conflituosidade potencial no uso do solo, em que o papel do planejamento adquire mais relevo.

Reis et al (2002) afirma que “como a zona costeira é bastante solicitada/desejada por vários usuários e populações, o espaço costeiro é um recurso finito sobre o qual há sempre conflito de uso”.

Na costa brasileira estabeleceram-se os primeiros núcleos de colonização, de modo que, como afirma Milaré (2000, p. 164), “foi aí que se iniciaram os conflitos das atividades antrópicas com o meio ambiente, os quais, no decorrer dos séculos se traduziram em diferentes tipos de ocupação desordenada do espaço e em atividades produtivas danosas à qualidade ambiental.”

Além do conflito do homem com o meio, traduzido pela exploração deste por aquele, soma-se o conflito do homem com seu próprio semelhante, marcada que foi a colonização do Brasil pela submissão dos índios pela força. Nesse viés, com a instituição dos títulos de propriedade e com o aumento populacional, passaram a surgir disputas pela terra e os conflitos de uso e apropriação dos recursos naturais se multiplicaram.

Moraes (1999) destaca, ainda, que “Os conflitos de interesse subjacentes às áreas de intervenção, são múltiplos e, em muitos casos, de difícil superação (basta pensar na questão fundiária referente aos valiosos terrenos do litoral).” Genericamente, “o valor dos lugares no litoral é mais elevado do que na hinterlândia. O que acaba por condicionar um direcionamento de seus usos”

Os espaços costeiros ainda preservados, devido à sua grande valorização, limitam as possibilidades de sua exploração a uma gama restrita de atividades, que contemplam o potencial de valor ali identificado. As atividades pecuárias e agrícolas, por exemplo, são cada vez mais raras nesses espaços, que em função de seu valor, ficam condicionadas à utilizações de maior rentabilidade no uso do solo, notadamente o parcelamento para fins habitacionais.

No entanto, segundo Diegues (2001), “O valor potencial das outras possibilidades de utilização dos recursos pode ser expresso em termos de uso único versus uso múltiplo”, onde a avaliação dos usos múltiplos, “ajuda a definir a significação econômica e social dos recursos costeiros. É também um instrumento importante na determinação dos ‘trade-offs’ associados com estratégias alternativas de desenvolvimento”.

Ecossistemas que foram convertidos para uso único terão sua capacidade produtiva reduzida. Um mangue, por exemplo, desde que adequadamente manejado, pode ser utilizado para a pesca, maricultura, extração de madeira, etc. Já o uso único pode limitar todos os outros usos potenciais (MORAES, 1999).

As diversas funções econômicas e sociais do espaço e dos ecossistemas podem implicar em conflitos que opõem usos distintos como também grupos sociais diferenciados implicados na apropriação desses recursos. Voltando ao exemplo do mangue, este pode opor maricultores e pescadores; enquanto os primeiros pretendem o corte do mangue para construção de tanques, os segundos podem estar usando a mesma área para a captura de caranguejos, colocação de cercos, etc. Esses conflitos podem surgir entre tipos diferentes de pesca: uma captura excessiva de camarão dentro da laguna pode afetar a atividade de outros pescadores nos ecossistemas costeiros. A implantação de um pólo petroquímico pode inviabilizar projetos de turismo.

Pode-se constatar também que há usos complementares como a atividade de extração de madeira e a construção de tanques para a maricultura, indicando convergência entre grupos sociais que cortam o mangue e os maricultores. Essas atividades complementares são, todavia, conflitivas com a pesca artesanal e mesmo industrial, sendo, além disso, incompatível com a preservação ambiental.

No que respeita ao espaço marinho, os conflitos estão assentados entre as atividades de navegação, pesca profissional e esportiva, e exploração mineral.

Nesses locais, definem-se, em geral, quadros problemáticos do ponto de vista da gestão ambiental, demandando ações de caráter corretivo, com a mediação dos "múltiplos conflitos de uso" dos espaços e recursos comuns e de controle do impacto sobre o ambiente marinho, decorrente de poluição e contaminação por diferentes tipos e fontes (MACHADO, 2003).

Reis et al (2002) anota como exemplo de "conflitos entre usuários", a "atividade pesqueira versus turismo".

A própria pesca reúne, em si mesma, inúmeros conflitos, notadamente entre os pescadores artesanais e os pescadores industriais, estes últimos invadindo os espaços historicamente ocupados pelos primeiros, que não obstante também possuem desacordos por questões territoriais e pela posse dos melhores pesqueiros. Diegues (2001b) esclarece sobre o

perigo de impunidade aos que violam acordos" e refere a prática dos pescadores de recorrerem a "pessoas que possuem boa reputação e desempenham papel ativo na vida da comunidade – geralmente mestres

aposentados, mas em alguns casos, viúvas de pescadores – servem como mediadora (conselheiros). As mediadoras são muito procuradas para dar conselhos, exortando os pescadores a manter o respeito em momentos de controvérsia.

Diegues (2002) destaca ainda a criação de Unidades de Conservação das quais são expulsas as populações tradicionais, ocasionando desta forma conflitos generalizados, que, no entanto têm servido para unir e organizar as sociedades a eles submetidos.

Os conflitos existentes na zona costeira, portanto, são de ordem ambiental, mas também sócio-cultural.

2.2.6 O gerenciamento costeiro integrado

Segundo Cicin-Sain e Knecht (apud CALLIARI et al, 2001) “gerenciamento costeiro integrado é um processo contínuo e dinâmico de planejamento e manejo dos sistemas e recursos. Levando em consideração aspectos históricos, culturais e tradicionais e conflitos de interesses e usos.”

Esse processo foi desenvolvido para superar a fragmentação resultante do gerenciamento setorial, assim como dos limites de jurisdição entre diferentes níveis de governo. Para sua implementação prática, é necessário garantir a harmonização de todos os níveis de governo envolvidos com o gerenciamento costeiro e a consciência dos variados segmentos da comunidade com as políticas nacionais.

A integração deve ocorrer, basicamente, em cinco dimensões:

- *Intersetorial*: entre os setores atuantes na costa e no oceano e naqueles que atuam em terra e afetam a costa e o oceano.
- *Intergovernamental*: entre os diferentes níveis do governo (nacional, estadual e municipal).
- *Espacial*: entre as atividades desenvolvidas em terra e a qualidade da zona costeira.
- *Científica*: no fornecimento de informações pela ciência para o gerenciamento ambiental.
- *Internacional*: entre as nações.

De acordo com The World Bank (apud REIS et al (2002), o gerenciamento costeiro integrado tem três objetivos principais: (i) reforçar a gestão integrada através de treinamento, legislação e formação de pessoal; (ii) preservar e proteger a produtividade e a biodiversidade ecológica dos ecossistemas costeiros, prevenindo a destruição de habitats, poluição e sobre-exploração e; (iii) promover o desenvolvimento racional e sustentável dos recursos costeiros.

O citado autor refere ainda que as funções do gerenciamento costeiro integrado consistem em:

- a) planejamento dos usos de áreas costeiras e oceânicas;
- b) proteção ambiental da base ecológica, preservação da biodiversidade e garantia do uso sustentável das áreas costeiras;
- c) promoção do desenvolvimento econômico através do uso apropriado das áreas costeiras e oceânicas;
- d) resolução de conflitos para equilibrar e harmonizar usos presentes e futuros das áreas costeiras e oceânicas;
- e) garantia da segurança pública frente a eventos naturais e antrópicos;
- f) gerenciamento de áreas públicas a fim de garantir o bom uso dos recursos das áreas comuns.

Evidentemente que o gerenciamento integrado supõe uma visão também integrada e um enfoque sistêmico da zona costeira, caracterizada sobretudo pelas inter-relações entre as bacias de drenagem, as lagoas costeiras (ou sistemas estuarinos) e o oceano adjacente. Requer, outrossim, o uso de habilidades, conhecimentos e atitudes específicas para a tomada de decisões em questões complexas e interdisciplinares.

Assim, várias capacitações são necessárias para desenvolver com êxito um processo de gerenciamento integrado, especialmente (a) capacitação legal e administrativa; (b) capacitação financeira; (c) capacitação técnica; e (d) capacitação de recursos humanos.

De igual forma, implica na utilização de ferramentas de diversos tipos, descritas por Reis et al (2002) como:

1. *Ferramentas Legislativas*: a existência de uma base legal que possibilite a implementação do plano;

2. *Ferramentas Institucionais*: o uso de uma instituição ou um conjunto de instituições que sejam responsáveis pela elaboração e implementação do plano (arranjos institucionais);
3. *Ferramentas de Gestão*: tais como planejamento, coordenação, prevenção/atenuação/compensação, negociação/simplificação, revisão e avaliação, resolução de conflitos e gerenciamento das informações;
4. *Ferramentas Técnicas*: uma base sólida de dados e informações científicas para orientar o uso adequado dos recursos costeiros e gerar opções de decisões.

2.2.7 Gerenciamento Costeiro no Brasil

O intenso processo de ocupação / urbanização da zona costeira pelo qual o Brasil vem passando, associado à falta de planejamento urbano e saneamento básico e à fragilidade das áreas litorâneas, torna permanente a ação planejadora e gerenciadora no litoral, seja preventiva, atuando nas áreas ainda de baixa densidade de ocupação, seja corretiva, buscando soluções para os problemas já existentes.

Gestão pode ser definida como a prática estratégica, científico-tecnológica do poder que dirige, no espaço e no tempo, a coerência de múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade e que expressa, igualmente, a nova racionalidade e a tentativa de controlar a desordem (BECKER, 1987,1988, *apud* CASTRO et al, 2000, p.296)

No Brasil o gerenciamento costeiro adota uma estrutura previamente concebida para elaborar os planos de gerenciamento da zona costeira e para implementá-los, isto é, o país utiliza-se do enfoque dedutivo para nortear as ações e estratégias relativas à zona costeira, que prevê o estabelecimento prévio de uma metodologia de trabalho composta por cinco fases, a saber: (i) definição dos objetivos; (ii) fase prospectiva; (iii) fase de diagnóstico; (iv) fase de prognóstico; e (v) fase propositiva¹⁰.

Em 1980, foi estabelecida a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) com vistas a propiciar a integração entre as diversas políticas setoriais

¹⁰ Contrariamente ao enfoque indutivo, que está baseado em atitudes e procedimentos estabelecidos informalmente, que progridem até a etapa de tomada de decisão;

relacionadas ao ambiente oceânico e costeiro, tendo por órgão executor a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). A PNRM concebeu ações descentralizadas (relacionadas com os recursos marinhos), valendo-se de diversos agentes dentro de inúmeras agências ministeriais, estaduais, municipais e até do setor privado. É implementada através de planos e programas plurianuais, elaborados no âmbito da CIRM, tais como o Plano Setorial para Recursos do Mar (PSRM) e o Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC).

Posteriormente, em 1981, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a qual prevê que o desenvolvimento social e econômico sejam compatíveis com a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico, e qualifica o meio ambiente como parte do patrimônio nacional, e organiza o sistema nacional de gerenciamento ambiental.

Finalmente, em 16 de maio de 1988, por intermédio da Lei Federal nº. 7.661/88, que embora anterior à Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, foi por ela inteiramente recepcionado, foram estabelecidas as bases legais para a criação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), com o objetivo de proporcionar as condições para envolver o governo e a sociedade na condução dos processos de ocupação da zona costeira, buscando o uso sustentável dos recursos naturais. A lei determinou que todas as normas e regras fossem detalhadas em um documento específico, que pudesse contar com as atualizações necessárias, a ser produzido pela CIRM.

Assim, com base no disposto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, a Resolução nº. 01, de 21 de novembro de 1990, da CIRM, aprovou, após submetida à audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em sua 25ª Reunião Ordinária, a primeira versão do PNGC elaborada pelo Grupo de Coordenação definido no Decreto nº 99.213, de 18 de abril de 1990.

Já a Resolução nº. 005, de 03 de dezembro de 1997, da CIRM, aprovou, após submetida à audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em sua 48ª Reunião Ordinária, a segunda versão do plano, elaborada pelo Grupo de Coordenação definido no Decreto nº 1.540, de 27 de junho de 1995, denominado de PNGC II, atualmente em vigor.

A primeira versão do PNGC definiu seu modelo institucional e os instrumentos de gestão. A segunda versão, revisada e atualizada, buscou melhorar o sistema de implementação do gerenciamento da zona costeira, especialmente no

que diz respeito às atribuições do governo federal que foram melhor especificadas: (a) acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais e Municipais com o PNGC e as demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos; (b) promover a articulação intersetorial e interinstitucional; (c) propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção da qualidade do ambiente costeiro; e (d) estruturar, implementar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento nas área de sua competência.

O PNGC II visa também um equilíbrio entre a abordagem dos aspectos físico-naturais e os socioeconômicos, minimizando, assim, a tendência anterior de enfatizar somente as questões da dinâmica da natureza, ignorando as necessidades da sociedade. Este enfoque, segundo REIS et alli (2002) “leva a uma redução nos conflitos à medida que acordos sociais são adotados em relação a um uso sustentável da terra e dos recursos naturais”.

O gerenciamento costeiro no Brasil, portanto, se apóia em uma base constitucional, tem um marco institucional, adota diversos instrumentos técnicos e normativos e possui uma coordenação central.

❖ Estrutura Institucional

Até 1992, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) era o responsável pela coordenação do PNGC, a partir daí essa coordenação passou a ser feita diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). As ações relativas à zona costeira são desenvolvidas em dois níveis diferentes: estrutura conceitual e implementação.

❖ Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)

A CIRM, coordenada pelo Ministério da Marinha, inclui representantes de 11 ministérios: meio Ambiente, Educação, Transportes, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio, Interior, Minas e Energia, Planejamento e

Finanças, Turismo e Agricultura e, também, a Casa Civil da Presidência da República.

❖ Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO)

A coordenação das ações federais é conduzida pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), com o apoio legal da Câmara Técnica Permanente para o Gerenciamento Costeiro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

❖ Câmara Técnica Permanente de Gerenciamento Costeiro

A Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro é um órgão permanente do CONAMA, com caráter normativo, destinado a apoiar as decisões relacionadas à zona costeira. É composta por sete membros, sendo dois representantes dos setores federais, três de estados costeiros e duas Organizações Não Governamentais (ONG).

❖ Projeto Orla

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima é um trabalho conjunto do MMA com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) voltado para o ordenamento dos usos das áreas da União localizadas no litoral, notadamente os terrenos de marinha. Seus objetivos são: estabelecer critérios específicos para essas áreas que valorizem e direcionem a ocupação adequada da mais valorizada faixa territorial brasileira; garantir os interesses coletivos e a desalienação das praias, consideradas como “bem de uso comum do povo”; controlar o processo de degradação da paisagem causada pela erosão, pela especulação imobiliária e pela deposição de efluentes sem tratamento; realizar a regularização fiscal que torne possível a cobrança de valores justos pela ocupação deste patrimônio; garantir os direitos das

populações tradicionais e seus modos de vida; e valorizar iniciativas que conciliem a geração de trabalho e renda com a sustentabilidade do patrimônio ambiental.

❖ Agenda Ambiental Portuária

Elaborada no âmbito do GI-GERCO, com a participação do MMA e do Ministério dos Transportes (MT), a Agenda Ambiental Portuária se constitui num plano de ação objetivo para a implementação da gestão ambiental na atividade portuária brasileira, voltada para três eixos principais: (a) gerenciamento do impacto originado por atividades de rotina, principalmente pela dragagem e efluentes dos navios, da carga e do porto; (b) prevenção e controle de acidentes através de planos de contingência; (c) planejamento da expansão do complexo portuário, considerando seus impactos sobre o município e demais atividades.

Integrado a esta atividade, vale registrar pela atualidade que possui, está a elaboração de um Plano Nacional de Contingência para Derramamento de Óleo, que reúne diversos órgão público, capitaneados pelo MMA, pela Marinha, pela Agência Nacional do Petróleo e pela PETROBRÁS.

❖ Instrumentos de Execução

Além dos instrumentos de gerenciamento ambiental previstos no art. 9º., da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política nacional do Meio Ambiente (PNMA), o PNGC II estabelece outros sete, sendo cinco de caráter técnico e dois de caráter normativo.

Art. 9º. – São instrumentos da Política nacional do Meio Ambiente: I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II – o zoneamento ambiental; III – a avaliação de impactos ambientais; IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federa, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X – a instituição do Relatório de Qualidade do meio Ambiente, a ser divulgado

anualmente pelo IBAMA; XI – a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (PNMA, 1981).

❖ Planos de Gestão da Zona Costeira (PGZC)

O GERCO supõem que todas as ações relacionadas com a zona costeira sejam realizadas através de Planos de Gestão da Zona Costeira.

Um plano de gestão se constitui, inicialmente, num inventário dos problemas existentes, no entendimento de suas causas e na identificação dos agentes causadores. No passo seguinte são desenhados cenários alternativos desejáveis para os pontos listados anteriormente, e definidos programas de ação específicos para reverter a situação negativa defrontada no sentido do uso projetado dos cenários. Finalmente, são levantados os atores e instituições necessários de serem mobilizados em tais programas, suas possibilidades de financiamento e parcerias, e estabelecidos os prazos para apresentação dos primeiros resultados. Tal construção supõe um processo participativo, devendo ser elaborada com os atores sociais atuantes na área enfocada, e deve ser dotada de um programa de monitoramento paralelo.

O Plano de Gestão da Zona Costeira compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, com o objetivo de orientar a execução do Gerenciamento Costeiro, com a participação efetiva da sociedade. A realização dos planos constitui-se numa etapa essencial do GERCO junto aos Estados e Municípios, possibilitando a articulação política, apoiada por informações qualificadas, necessárias à implementação plena do processo de ordenamento do uso e da ocupação da zona costeira.

❖ Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC)

O ZEEC se constitui no instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de

sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, estabelecidas pelo Decreto n°. 4,297, de 10 de julho de 2002.

Essa ferramenta ajuda a estabelecer o limite sustentável da ocupação da zona costeira, de acordo com a fragilidade ambiental e o potencial socioeconômico, por meio de quatro etapas: (1) diagnóstico físico-natural; (2) diagnóstico socioeconômico; (3) diagnóstico sócio-ambiental; e (4) zoneamento ou uso planejado.

❖ Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO)

O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, componente do Sistema Nacional de Informações sobre meio Ambiente (SINIMA), é composto de aplicativos de geoprocessamento e tratamento digital de imagens, integrado em uma base de dados relacional. Se constitui num sistema que integra informações do PNGC, proveniente de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos estados e municípios.

A Lei n°. 10.650, de 16 de abril de 2003, dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

❖ Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC)

O Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira é a estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade sócio-ambiental da zona costeira e propiciar o suporte permanente para avaliação dos Planos de Gestão.

Contribui para atualizar as informações constantes do SIGERCO que, por sua vez, subsidia a atualização periódica do zoneamento. É também um instrumento fundamental no apoio à rotina dos órgãos de meio ambiente em sua ação de

fiscalização e licenciamento. Segundo REIS et alii (2002), é o instrumento menos desenvolvido do GERCO.

❖ Relatório da Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC)

Consiste o Relatório da Qualidade Ambiental da Zona Costeira no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas e subsidiar o planejamento das ações futuras. O relatório deve ser elaborado periodicamente pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais, e representa a contribuição do GERCO para o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente nacional.

2.2.8 Plano estadual de gerenciamento costeiro

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, a ser instituído por lei, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução. Deve também afirmar os objetivos, princípios gerais, instrumentos técnicos e limitações quanto ao uso do território costeiro em cada estado, incluindo assim, as principais diretrizes para o gerenciamento costeiro.

2.2.9 Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro é uma ferramenta legal que deve ser entendido como uma especificação do Plano Nacional e do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, estabelecendo as condições, responsabilidades e procedimentos institucionais para a implantação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, de acordo com a Política Municipal do Meio Ambiente. O

PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal.

2.2.10 Questões jurídicas e institucionais dos problemas na Zona Costeira brasileira

Segundo o MMA citado por Reis et al (2002), os problemas observados ao longo da costa brasileira são causados por razões políticas, legais e institucionais, a saber:

- inexistência de políticas efetivas de uso e ocupação do solo e de utilização recursos naturais da zona costeira; inexistência de planos integrados de desenvolvimento regional;
- vigência de atividades de planejamento setorial desarticuladas entre si, ou seja, sem integração de ações;
- financiamento público de obras irregulares e atuação irregular de órgãos públicos;
- falta de regulamentação de instrumentos jurídicos e vigência de normas legais ineficientes e/ou conflitantes; deficiências no cumprimento das leis em vigor e na punição às transgressões;
- baixa mobilização e envolvimento da sociedade e deficiência de mecanismos participativos; pouco envolvimento e sensibilidade do setor privado para as questões ambientais;
- conflitos de competência de atuação nas ações de licenciamento e fiscalização;
- inexistência de planos diretores municipais na maioria dos municípios litorâneos e/ou conflito entre este nível de governo e as administrações estaduais e federal;
- falta de quadros técnicos capacitados e de pessoal para a realização das tarefas necessárias à gestão do meio ambiente nos vários níveis do governo;
- vigência de atividades econômicas que não incorporam as populações locais e não valorização das atividades tradicionais; utilização inadequada das potencialidades da zona costeira, com sub e sobre-utilização dos recursos;

- insuficiência de infra-estrutura, principalmente de saneamento.

Frente a esta situação, foi definida uma estratégia de atuação conjunta das instituições envolvidas com o estabelecimento de programas comuns e em parceria, tendo no GERCO sua instância de coordenação para a implementação e acompanhamento.

2.2.11 O Gerenciamento Costeiro em Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina, de acordo com o site oficial, integrou-se ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro a partir de 1987, quando a CIRM decidiu pela descentralização administrativas das atividades relativas ao tema, então tratado pela Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), e pela valorização dos órgãos de gerenciamento ambiental dos estados litorâneos. Desde então formou-se em Santa Catarina uma equipe que estuda a zona costeira catarinense, que atualmente está lotada na Gerência de Planejamento Ambiental (GEPAM), da Diretoria de Recursos naturais e Gestão Ambiental (DIMA), da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente (SDS).

O Estado possui ainda, conforme o endereço eletrônico indicado, um Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro, o GERCO/SC, que “vinculado ao Plano nacional de Gerenciamento Costeiro – Lei n°. 7.661/88 – expressa um importante compromisso com o desenvolvimento sustentável da zona costeira. Tem como finalidade primordial promover o ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros. Para que o mesmo possa ser implantado na sua totalidade, é exigida a participação da sociedade de forma responsável e compromissada nas tomadas de decisões, especialmente em nível municipal, contribuindo, desta forma, para elevar a qualidade de vida da população do litoral catarinense, bem como a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.”

Infere-se, também, que o GERCO/SC está sendo implementado através do *Projeto de Gerenciamento Costeiro Integrado nos Municípios da Península de Porto Belo e Entorno da Foz dos Rios Camburiú e Itajaí*. Trata-se de um projeto-

piloto que abrange oito municípios costeiros, elaborado em parceria com a Universidade do vale do Itajaí (UNIVALI).

Segundo as informações oficiais, contidas no supra referido *site*: “O projeto está sendo implementado através de ações pertinentes de ordenamento espacial terrestre e marinho. Tais ações são realizadas com a participação de prefeituras municipais, órgãos estaduais e representações das comunidades locais, de forma a buscar o desenvolvimento sustentável, proteção dos recursos naturais, biodiversidade e qualidade de vida local. Para o desenvolvimento metodológico, o mesmo teve como base a integração entre os Planos Nacional e estadual de Gerenciamento Costeiro, bem como os fundamentos do Gerenciamento Costeiro Integrado.”

Embora o Governo do Estado refira-se expressamente a um Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, cumpre observar que o mesmo não foi ainda legalmente editado.

Com efeito, a Lei nº. 7.661/88, de 16 de maio de 1988, que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), dispôs, em seu art. 5º., § 1º., que “os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos”.

A Constituição de Santa Catarina, que é de dezembro de 1989, no art. 25, de suas Disposições Transitórias, já dispunha que:

Art. 25 – Até a promulgação da lei que instituir o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro não poderão ser expedidas pelos Municípios localizados na orla marítima normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território.

Porém, só em 1998 o Governo de Estado iniciou diálogo com a sociedade civil com vistas à elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina.

Os trabalhos preliminares envolveram 36 municípios da costa catarinense, em um total de 41 instituições governamentais e não governamentais e 38 técnicos de secretarias estaduais e do IBGE (SANTOS, 2002) (cadastrar nas referências).

Após inúmeras audiências públicas, chegou-se a um anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina (PEGC/SC), elaborado pelo setor técnico do Governo do Estado.

Em 27.07.00 a redação final já havia sido analisada pelo CONSEMA e remetida ao Gabinete do Governador do Estado para ser encaminhado à Assembléia Legislativa para converter-se na Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro, o que até o momento (julho/2003) ainda não ocorreu.

Trata-se de uma proposta legislativa que incorpora as mais avançadas técnicas e conceitos em gerenciamento de espaços especialmente protegidos¹¹, com destacada preocupação com o uso racional e sustentado dos recursos naturais da Zona Costeira.

Contudo, sem sua conversão em lei, não passa de um documento programático, genuíno protocolo de intenções, destituído de preceitos cogentes e imperativos, que possam ser compulsoriamente implementados.

❖ O Anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro

Alguns aspectos do anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina merecem análise, posto que podem auxiliar na compreensão da injustificável demora na edição da Lei Estadual.

De fato, a proposta legislativa, construída em amplo processo participativo, introduz conceitos bastante avançados, envolvendo questões de direito civil, administrativo, ambiental, urbanístico e até de direito constitucional, evidenciando tratar-se de diploma revolucionário e de profunda repercussão na sociedade.

As alterações que se propôs a implementar, contudo, são de tal ordem drásticas, que empresários do setor da construção civil, além de outros segmentos, posicionaram-se abertamente contrários ao projeto, alegando conseqüências gravosas e não mensuradas à ordem econômica e social.

¹¹ 'capacidade de suporte', 'medidas compensatórias', 'parques de estacionamento', 'amplo acesso às praias', 'redes subterrâneas', 'qualidade da paisagem', 'compatibilização do sistema viário com o crescimento urbanístico', 'densidade da urbanização', 'permeabilização do solo', 'incentivo à circulação de pedestres e formas de locomoção não motorizadas', 'instalações provisórias e removíveis', são alguns dos institutos preconizados pelo projeto de lei do PEGC.

Algumas preocupações fazem sentido, como por exemplo, a menção ao ‘encerramento ou transferência’ de atividades já consolidadas, constante do art. 53, § único, que pode, em tese, caracterizar malferimento a direitos adquiridos e provocar uma enxurrada de ações judiciais, gerando revolta e estimulando a clandestinidade e as invasões de áreas comuns, mais dificultando do que auxiliando a ordenação do espaço litorâneo.

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, estabelece, no art. 7º., que os planos diretores dos municípios são instrumentos do ordenamento do território da Zona Costeira:

Art. 7º - O ordenamento do território da Zona Costeira adotará como instrumentos:

b . os Planos Diretores de Urbanismo;

§2º. As normas e os princípios do ordenamento do território da Zona Costeira são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, devendo com eles ser compatibilizados quaisquer outros planos, programas ou projetos de caráter estadual.

Contudo, no art. 9º., acrescenta: “Art. 9º - Nos municípios da Zona Costeira dotados de plano diretor de urbanismo aplicam-se os princípios e as normas para uso e ocupação da Zona Costeira constantes do Anexo I.”

A tentativa de compatibilizar os planos diretores dos municípios com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro aparece como solução ótima, porém a maneira pela qual o projeto de lei pretende implementar esta harmonização, em tese, invade a esfera de competência legislativa dos municípios no que tange a assuntos de interesse local e do ordenamento territorial.

A autonomia municipal fica, desta forma, comprometida e vinculada a critérios gerais que, no entanto, em muitos casos não se adaptam a realidades fáticas não homogêneas, gerando incompatibilidades inconciliáveis com as peculiaridades existentes nos diversos setores da zona costeira.

Por outro lado, o excessivo detalhamento das regras estaduais, inviabiliza a possibilidade dos Municípios elaborarem seus próprios Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, atendendo às suas características, porquanto o Estado, exercendo sua competência, não só fixa as normas gerais, mas também as particulares e específicas, disciplinando tão pormenorizadamente a matéria, a ponto de não deixar espaço para a vazão dos assuntos de particular interesse dos municípios.

Tal situação, evidentemente, gera conflito com as políticas de desenvolvimento de cada município, que ficariam engessados por uma lei altamente restritiva e sem margem para flexibilização.

No que diz respeito à participação da sociedade civil, o Projeto de Lei de Plano de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina refere que o Zoneamento Ecológico-Econômico “*será elaborado com a participação da sociedade e dos órgãos governamentais*”, para ser “*aprovado por decreto do Chefe do Poder Executivo, no prazo máximo de 180 dias a partir da publicação desta Lei.*” (art. 13).

Todavia não diz de que forma essa participação se dará. Mas, pelo espaço de tempo fixado para sua aprovação pelo Executivo, pode-se inferir que a participação dos Municípios e da sociedade civil será muito exígua, senão inócua ou inexistente.

É estranhável ainda que o Projeto de Lei catarinense não refira a figura do Grupo de Coordenação Estadual, tampouco dos Grupos Setoriais de Coordenação.

Tudo o que se tem é a “*Comissão Estadual de Gestão do Litoral*”, mencionada pelo parágrafo único, do art. 16, de igual modo não especificando a forma de sua criação ou mesmo sua composição, apenas se referindo laconicamente “*a ser criada, apoiada pela equipe técnica do Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina (GERCO/SC)*” .

Percebe-se que a Lei Federal nº. 7.661/81, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, no art. 4º., criou a figura do Grupo de Coordenação, encarregado de elaborar o Plano Nacional. Por simetria, o Projeto de Lei Estadual deveria prever a criação do Grupo de Coordenação Estadual, com a mesma incumbência de elaborar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Além do Grupo de Coordenação Estadual, o Projeto de Lei teria por natureza que instituir também a criação dos Grupos Setoriais de Coordenação, representantes de cada um dos Setores Costeiros criados pelo art. 3º..

O Estado de São Paulo, ao instituir o seu Plano de Gerenciamento Costeiro¹², criou profícuo precedente ao estabelecer, no art. 8º.:

Art. 8º. - O Poder Executivo Estadual instituirá:

I - o Grupo de Coordenação Estadual, previsto no item 7.2 do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, aprovado pela Resolução nº. 5/97 da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar - CIRM, com a incumbência de elaborar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; e,

¹² Lei Estadual nº. 10.019, de 03 de julho de 1998 (Diário Oficial v. 108, nº. 126, 04/07/98).

II - em cada um dos setores costeiros previstos no art. 3º. desta lei um Grupo Setorial de Coordenação com a incumbência de elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico e os Planos de Ação e Gestão.

No tocante à participação dos Municípios e da sociedade civil, a lei paulista igualmente prima pelos princípios democráticos ao dispor nos parágrafos primeiro e segundo a forma tripartite de composição.

Parágrafo Primeiro - Cada Grupo Setorial de Coordenação será composto por composto por 1/3 de representantes do Governo do Estado, 1/3 de representantes dos Municípios que compõem o setor costeiro respectivo e 1/3 de representantes da Sociedade Civil organizada com sede e atuação no setor costeiro.

Parágrafo Segundo - O Grupo de Coordenação Estadual, deverá também ser composto por 1/3 de representantes do Estado, 1/3 de representantes dos Municípios e 1/3 de representantes da Sociedade Civil organizada, escolhidos, em igual número, entre os representantes de cada Grupo Setorial de Coordenação.

Pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo, a incumbência de elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico e os Planos de Ação e Gestão de cada região é atribuída aos Grupos Setoriais de Coordenação, para posteriormente serem integrados entre si, dando margem à formação do Zoneamento estadual. Nada mais lógico, porquanto é a cada região que compete conhecer e descrever as peculiaridades, os usos e conflitos locais.

De tal sorte que o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro previsto no art. 7º., alínea 'a', como instrumento de ordenamento do território, e o Programa de Gestão da Zona Costeira disposto nos artigos 14 à 19, que pela Lei do Estado de São Paulo devem ser elaborados com a participação ativa dos Municípios e da sociedade civil organizada, na Lei catarinense parecem vir concluídos, ou quando muito serem elaborados em prazo exíguo, o que gerou descontentamento nas próprias entidades que apoiaram a elaboração da minuta.

Sem uma intensa participação dos Municípios e das comunidades envolvidas, não há como se emprestar legitimidade aos princípios e normas para uso e ocupação da zona costeira definidos pelo Anexo I do Projeto de Lei em discussão.

Ao contrário de estimular projetos setoriais e integrados, o Projeto de Lei uniformizou um extenso litoral, absolutamente distinto em seus diversos segmentos.

A título conclusivo, o que se observa no Projeto de Lei do PEGC/SC é o estabelecimento de uma única e grande matriz a ser imposta a todo o Estado.

Por ser demasiadamente restritivo, o projeto de lei acaba por inviabilizar o princípio do inciso IV, do art. 4º., do próprio Plano, que prevê a ‘*a conservação dos ecossistemas da Zona Costeira considerando a necessidade de desenvolvimento sócio-econômico da região;*’.

Por tais razões, o Projeto de Lei mereceu a crítica de parcela da sociedade, que acabou criando embaraços à sua aprovação, notadamente porque não participou ou foi chamada a participar de sua elaboração.

2.2.12 O gerenciamento costeiro municipal

A Constituição da República Federativa do Brasil, dispõe, nos artigos 30 e 182 o seguinte:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...].

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Parágrafo Primeiro - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A competência dos municípios em matéria urbanística, portanto, é ampla e decorre de preceito constitucional que lhes assegura **autonomia privativa** para legislar sobre assuntos de interesse local e a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e executar a política de desenvolvimento urbano.

Com essas atribuições constitucionais,

o município está habilitado a ordenar física e socialmente seu território e regular o uso e ocupação do solo urbano, bem como a execução de construções, instalação de equipamentos e exercício de atividades que afetem a vida e o bem-estar da comunidade urbana (MEIRELLES., 1994, pág. 394).

Esta competência se materializa, via de regra, por intermédio da edição dos planos diretores, sendo que a própria Constituição os aponta como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

❖ Plano Diretor

Plano é um projeto que visa determinado empreendimento; traçado ou planta de uma obra (DINIZ, 1998). É um vir-a-ser.

O Plano Diretor, portanto, é o documento fundamental do processo de planejamento local. É plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, os prazos em que estes devem ser alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 1995).

Além de direcionar e ordenar o uso do solo, o Plano Diretor potencialmente orienta e estimula os investimentos privados, e deve ser o resultado de um conjunto de leis urbanísticas, tais como Lei do Perímetro Urbano, Lei do Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, Código de Obras e Código de Posturas.

Da visão ultrapassada segundo a qual o Plano Diretor era documento administrativo com pretensão de resolução de todos os problemas locais, via de regra elaborado apenas por técnicos da Prefeitura, passa-se à compreensão de que o Plano assume a função de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores econômicos, sociais, culturais e ambientais que condicionam a situação de cada Município, devendo ser elaborado com a mais ampla participação popular, num processo permanente.

❖ O Estatuto da Cidade

O Brasil é um dos países que mais rapidamente se urbanizou em todo o mundo. Em meio século passamos de um país rural para um país eminentemente urbano, onde 82% da população vive em cidades. É evidente que a celeridade em que se deu este processo de transformação – que não foi planejado – causou um crescimento predatório (OLIVEIRA, 2001).

A partir da Constituição de 1988, a cidade passou a obedecer a denominada ordem urbanística constitucional. Buscando estabelecer novos parâmetros, adequados à realidade nacional, bem como regulamentar o art. 182 da

Carta Política, o legislador editou a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade.

Trata-se de um moderno sistema de normas relativas à ação do Poder Público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, fixando e disciplinando importantes princípios básicos que irão nortear essas ações, como o da função social da propriedade, gestão democrática das cidades, justa distribuição dos benefícios e dos ônus, e sustentabilidade, esta última representada pela proteção, preservação e recuperação do patrimônio natural e construído.

Diversos institutos foram incorporados ao ordenamento legal, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o Usucapião coletivo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos das dívida pública, direito de superfície, de preempção, outorga onerosa (solo criado) e transferência do direito de construir, além das operações urbanas consorciadas.

Outros mecanismos foram revitalizados, tais como incentivos e benefícios fiscais e financeiros, servidões e limitações administrativas.

Assim, o Estatuto da Cidade confere aos governantes e à população em geral portentosos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor.

Poucas leis na história nacional foram construídas com tanta legitimidade social (OLIVEIRA, 2001). Contudo, o Estatuto somente se efetivará na medida em que as forças sociais o tornem realidade e façam valer as importantes conquistas nele contidas.

O Plano Diretor, especialmente após o advento do Estatuto da Cidade, deixa de ser plano de alguns para ser plano de todos, devendo ser construído ou revisado com os diferentes setores sociais envolvidos, o que propicia a sua natural implementação.

O Plano Diretor deve passar a prever 'programas prioritários' e 'intervenções necessárias', como também 'parcerias', naquilo que o Estatuto da Cidade convencionou chamar de 'operações consorciadas', verdadeiros arranjos institucionais.

Integrado ao Plano Prurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, como determina o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor tem

assegurado as verbas necessárias à implementação de suas estratégias e políticas, convertendo-se num diploma de obrigações não só ao administrado para agora também ao Poder Público.

❖ Plano de Gerenciamento Costeiro Municipal

A Lei nº. 7.661/88, de 16 de maio de 1988, autorizou, no art. 5º., § 1º, que os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

O Plano de Gerenciamento Costeiro Municipal, portanto, se inscreve dentro do sistema de planejamento e gestão das cidades litorâneas.

No entanto, sem a aprovação da lei que deve instituir o Plano Estadual, os Municípios estão inibidos de elaborar seus planos municipais.

2.2.13 A Área de Proteção Ambiental da Baleia França

Os municípios abrangidos na pesquisa estão situados na Área de Proteção Ambiental da Baleia França.

A baleia, que no passado, morta, teve relevância econômica para os dois municípios enfocados, hodiernamente, passa a ter, viva, ainda maior importância.

❖ O Projeto Baleia Franca brasileiro

Em 1981, por iniciativa do então Presidente da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza - FBCN, foi constituído um grupo de voluntários a fim de realizar buscas no litoral sul do Brasil, para recolher relatos de possíveis avistagens de baleias, à época praticamente extintas pela caça predatória que ocorreu até o ano de 1973, a partir do qual não foram mais registradas oficialmente no litoral brasileiro. Nascia assim o Projeto Baleia Franca (PALAZZO, 1999).

Já em 1982, esse grupo de voluntários constatou a presença de algumas baleias na costa catarinense, confirmando-se seu *status* de área de reprodução de baleias franca no Brasil. De lá para cá o trabalho do Projeto Baleia Franca continuou permanente, com o objetivo de garantir a sobrevivência e a recuperação populacional da baleia franca em águas brasileiras, desdobrando-se em duas vertentes: a investigação científica e monitoramento das populações sobreviventes e a educação e conscientização públicas visando impedir o molestamento dos animais (ob. cit.).

A partir daí o Brasil se viu inserido no esforço e na cooperação internacionais para a investigação e conservação das Baleias Francas no Atlântico Sul.

Atualmente, o Projeto Baleia Franca é mantido pela Coalizão Internacional da Vida Silvestre - IWC/Brasil, que celebrou convênio com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, por intermédio do Centro Nacional de Pesquisa, Conservação e Manejo de Mamíferos Aquáticos, para “*o intercâmbio e a cooperação técnica entre as partes acordadas, nas áreas de pesquisa, conservação e manejo da baleia franca (Eubalaena australis) nas águas jurisdicionais brasileiras*”, ficando a IWC/Brasil “*responsável pela execução das atividades de pesquisa, conservação e manejo da baleia franca austral naquela região*”.

O Projeto Baleia Franca participou ativamente da campanha nacional para a elaboração e edição da Lei Federal nº. 7.643, de 18 de dezembro de 1987, que “*proíbe a pesca, ou qualquer forma de molestamento intencional, de toda espécie de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras*” (PALAZZO, 1997).

De igual modo teve participação decisiva no Grupo de Trabalho Especial de Mamíferos Aquáticos do IBAMA, por cuja recomendação foi baixada a Portaria IBAMA nº. 117, de 26 de dezembro de 1996, que define normas gerais nacionais para prevenir e coibir o molestamento de cetáceos no Brasil, em regulamentação à Lei Federal nº. 7.643/87.

Mediante proposta feita pelo Projeto Baleia Franca, o Estado de Santa Catarina editou o Decreto Estadual nº. 171, de 06 de junho de 1995, que declara a Baleia Franca Monumento Natural do Estado de Santa Catarina.

❖ Da Exploração Turística e Econômica da Baleia Franca

O Brasil, no cenário mundial, é um dos países que mais defende a proibição completa e definitiva da caça às baleias.

O Presidente da IWC/BRASIL e Coordenador do Projeto Baleia Franca, integra há vários anos a Delegação Oficial do Brasil na COMISSÃO INTERNACIONAL DA BALEIA, atualmente participando inclusive do Comitê Científico daquele organismo multilateral, em cujo sub-comitê de *whalewatching* atua de forma destacada, visando criar uma alternativa econômica para contrapor-se à exploração letal das baleias.

Todavia, países como a Islândia, o Japão e a Noruega, defendem ostensivamente a retomada da caça, contrariamente à posição oficial da Política Exterior do Governo Brasileiro, que prega a criação de um *Santuário de Baleias* no Atlântico Sul.

Daí a importância de desenvolver-se no país uma alternativa de exploração sustentável desse recurso natural, para contrapor-se à pretensão predatória das potências internacionais.

Vale dizer que as regras mundiais, que colocam em primeiro plano o desenvolvimento econômico, podem fazer com que as intenções de voltar-se à matança de baleias, amparadas por estatísticas camufladas da evolução populacional das espécies, prevaleçam e ameacem as conquistas representadas pela proibição da caça desde 1986.

E a alternativa capaz de igualar-se às propostas dessas nações consumidoras de carne de baleia, de acordo com os critérios vigentes, e ainda supera-los em termos morais, afastando definitivamente a possibilidade de retomar-se o extermínio neste quadrante do planeta, é a exploração econômica não letal e sustentável, através do turismo de observação.

❖ O Turismo de Observação de Baleias

Assim como acontece em grande escala mundial, o turismo de observação de baleias, denominado *whalewatching*, começa o seu ciclo de exploração econômica no Brasil.

O potencial representado pelo turismo ecológico, seja de avistagem a partir de terra, seja através de embarcações, como ocorre largamente no exterior, quando bem conduzido, pode contribuir para os programas de conservação da espécie, pois desperta na população a consciência da necessidade de preservação desse patrimônio natural.

O ecoturismo é o segmento da indústria do turismo que mais cresce. Em 1999, o turismo de observação de baleias movimentou em torno de 1 bilhão de dólares – mais de 8 milhões de pessoas viajaram especificamente para ver baleias, em 87 países e territórios no mundo todo (PALAZZO, 2001).

No litoral sul do Brasil as baleias acorrem entre os meses de maio e setembro, em busca de águas mais cálidas para dar à luz a seus filhotes. Justamente na estação em que a extensa infra estrutura turística está ociosa (MARTINS, 1998).

Santa Catarina tem uma característica especial: as baleias são encontradas praticamente à beira da praia, em águas rasas, logo depois das ondas da rebentação (CIMARDI, 1996).

❖ A Necessidade de Regulamentação

A legislação brasileira não proíbe o turismo de observação de baleias embarcado, mas também não o regulamenta em suas especificidades.

Nesse sentido a IWC/Brasil e o Projeto Baleia França participam ativamente no desenvolvimento de um projeto-piloto, visando gerar uma operação modelo que venha a balizar técnica e eticamente futuras iniciativas de turismo embarcado de observação de baleias em Santa Catarina, que já começam a surgir.

Os pretendentes à exploração dessa atividade precisam estar instruídos e aparelhados para tanto, buscando informações sobre as baleias, as normas e

procedimentos de avistagem, além de realizarem cursos específicos, buscando-se não fomentar, de forma prematura e desorganizada, o desejo de pessoas inescrupulosas e despreparadas de explorarem esse segmento.

❖ A Criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca

A Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SNUC, estabelecendo duas categorias de 'áreas de preservação', a saber, Unidades de Proteção Integral e Unidades e Uso Sustentável (art. 7º., I e II).

O Grupo de Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de Unidades de Conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; nas quais o objetivo, em linhas gerais, é a preservação da natureza e a realização de estudos científicos.

Já o Grupo das Unidades de Uso Sustentável é formado pelas Áreas de Proteção Ambiental; Áreas de Relevante Interesse Ecológico; Florestas Nacionais; Reservas Extrativistas; Reservas de Fauna; Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, nas quais é permitida a utilização dos recursos naturais, sem comprometê-los para as futuras gerações.

A Área de Proteção Ambiental, ou simplesmente APA, de acordo com a definição do art. 15, da citada Lei, "*..é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.*"

Em 14 de setembro de 2000, o Presidente da República baixou Decreto (ainda sem número) criando a **Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca**, demarcada entre a porção Sul da Ilha de Santa Catarina e a Praia do Rincão, abrangendo uma parte marítima e outra terrestre. São 130 km de litoral, que incluem uma faixa de 5 milhas de mar contíguo (156.100 hectares).

A APA da Baleia Franca tem a finalidade precípua de proteger a baleia franca austral em águas brasileiras, especialmente nessa região costeira, considerada o berçário da espécie, além de “ordenar e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, ordenar a ocupação e a utilização do solo e das águas, ordenar o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves”, conforme no art. 1º. do referido Decreto.

Ficaram excluídos da área demarcada como de proteção ambiental os Portos de Imbituba e Laguna, que não terão qualquer alteração em suas atividades normais, mantendo-se inalterada, no âmbito da APA, a plena liberdade de navegação.

Diversas outras atividades, no entanto, ficarão sujeitas à regulamentação específica, conforme art. 3º. do Decreto de criação, tais como:

- I - a realização de campeonatos náuticos, no período de maio a dezembro, envolvendo o uso de embarcações a motor de qualquer natureza;
- II - o uso de explosivos e a realização de atividades que envolvam prospecção sísmica, no período de maio a dezembro;
- III - a retirada de areia e material rochoso;
- IV - a exploração de serviços turísticos voltados à observação das baleias francas e demais espécies de cetáceos, bem como o acesso às ilhas públicas englobadas em seu perímetro;
- V - a implantação ou alteração de estruturas físicas e atividades econômicas na faixa de marinha e no espaço marinho;
- VI - a implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e a expansão daqueles já existentes;
- VII - a implantação ou ampliação de atividades de maricultura;
- VIII - a construção de edificações nas ilhas englobadas em seu perímetro, ressalvadas as destinadas à segurança da navegação conforme determinar a Marinha do Brasil;
- IX - a pesca;
- X - a implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do ambiente;
- XI - a abertura de vias de circulação e canais; e
- XII - a drenagem de áreas úmidas.

Finalmente, na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, cuja administração competirá ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, “deverão ser adotadas medidas para recuperação de áreas degradadas, proteção da vegetação fixadora de dunas e melhoria das condições de disposição e tratamento de efluentes e lixo”, constantes de um **Plano de Gestão** que deverá ser elaborado num prazo máximo de cinco anos.

Cumprindo assinalar que a Área de Proteção Ambiental terá um Conselho constituído paritariamente por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, presidido pelo IBAMA (art. 15, § 5º., Lei

nº. 9.985/00). Através desse Conselho, assegura-se a participação da população local da definição das normas de gestão da APA.

Em 2001 foi empossado o primeiro Gerente da APA da Baleia Franca, Ben Hur Jardim Farias, e definido que sua sede seria no Município de Imbituba, em instalações cedidas pela Prefeitura Municipal.

Conquanto tenham se passado quase três anos da criação da APA não se conhece qualquer trabalho para a composição de seu Conselho e elaboração do Plano de Gestão.

O IBAMA, através de sua representação em Imbituba, aos cuidados da segunda Chefe da APA, Maria da Glória de Jesus Paixão, limitou-se a atuar na área de fiscalização da legislação ambiental, sem contudo desenvolver qualquer atividade de gestão.

A tentativa de implementar a legislação ambiental em casos pontuais, especialmente a partir da determinação do IBAMA de fazer valer a Resolução nº. 303/02, que estabelece uma faixa de 300 metros a contar da preamar máxima como área de preservação permanente, tem gerado inúmeros conflitos locais, inclusive despertado movimentos contrários à APA.

Recentemente (julho de 2003) foi empossada a nova Chefe da APA, Maria Elizabete Lamas, que se pronunciou no sentido de concluir o Plano de Gestão dentro do prazo estabelecido no Decreto de criação, estimulando a participação da sociedade civil organizada.

Em conclusão, há muito ainda para se conhecer sobre a dinâmica do litoral brasileiro. Complexos sistemas naturais distribuem-se ao longo da costa, fornecendo áreas para a criação, crescimento e reprodução de inúmeras espécies da flora e fauna.

A integridade ecológica da zona costeira brasileira é pressionada pelo crescimento dos grandes centros urbanos, pela especulação imobiliária sem planejamento, pela poluição e pelo enorme fluxo de turistas.

Mas também as populações tradicionais estão em perigo. A extinção ameaça uma das culturas mais tradicionais e ricas do Brasil.

A preservação dessa diversidade e dessa riqueza não pode virar letra morta em leis inaplicáveis. Conforme o jurista argentino Warat (apud ROSA, 2002), “As garantias, além de sua expressão normativa, além das palavras de um texto, precisam de orçamento, vontade política para cumpri-las e participação social.”

2.3 Os conflitos ambientais

2.3.1 Noção de conflito

O humano, ser de natureza multidimensional e que se vai construindo em relação, é uma confluência de intrincados fatores em movimento, entre eles o biológico, o psicológico e o social; protagonista de pensamentos racionais e simbólicos, que se mesclam e convivem mutuamente, é produtor e produto de suas circunstâncias, que o distinguem e revelam sua singularidade. Essa singularidade, por sua vez, propicia que os acontecimentos sejam vivenciados ou percebidos de forma única. A isso se denomina idiosincrasia. Se por um lado os torna de uma complexidade infinita e de um fascinante mistério, por outro, acaba ensejando diferentes visões de mundo e formas de conduta, o que em muitos casos gera antagonismo, ou ainda, o conflito.

O conflito é, portanto, um fenômeno onipresente na interação humana, e pode ser definido como uma colisão de interesses decorrente do conjunto de condições psico-socio-culturais únicos que integram cada ser.

Os conflitos são, ainda, resultados da vida de relação, ou seja, quando o homem se contrapõe a seus semelhantes em função da necessidade inata de realização da vontade/necessidade de cada um, estando esta em oposição à vontade/necessidade do outro. São ínsitos à natureza humana e pertencem à fisiologia da vida social, não sendo em si mesmos nem bons nem ruins, importando mais a forma como os indivíduos lidam com eles; tanto podem conduzir à degradação dos relacionamentos, como a transformações positivas e ao crescimento.

Conflito também pode ser entendido como qualquer forma de oposição de forças antagônicas. Significa diferenças de valores, “escassez de poder, recursos ou posições, divergências de percepções ou idéias, dizendo respeito, então, à tensão e à luta entre as partes” (BREITMAN; PORTO, 2001, p.93).

Pode-se dizer que os conflitos ocorrem, nas relações, quando ao menos duas pessoas independentes percebem seus interesses como incompatíveis. (HOKER; VILMOT apud FONKERT, 1999).

O conflito pode ser *manifesto* ou *latente*, ou seja, o primeiro é trabalhado de forma aberta, é conhecido, enquanto o segundo ocorre quando as pessoas não o percebem ou o evitam. Para Warat (1999) são justamente os desejos, as intenções e os querereres que são evocados quando se desvela o material latente dos conflitos.

Conforme Moore (1998) existe uma outra espécie de conflitos, os *emergentes*, ou seja, ambas as partes reconhecem que existe uma disputa surgindo e ensejando uma troca de tons severos entre elas, que não sabem como resolver o problema.

Leciona Moré (2003) que em nossa sociedade o conflito se associa à rivalidade, a oposição, e à diferença, e esta é mal vista em nosso sistema de crenças. Muitas vezes se vive as diferenças como uma agressão. Mas o antagonismo não é destrutivo em si, nem bom em si, mas pode ser entendido como um elemento da evolução, e mais, um dos elementos da própria vida. Portanto, os antagonismos são parte integral do meio onde nascemos, nos criamos e morremos; de forma que não podem ser extirpados, já que fazem parte de nossos sistemas de interação.

O conceito chinês para a palavra conflito é composto por dois sinais superpostos: um quer dizer perigo e o outro, oportunidade. O perigo é permanecer um impasse que retire as energias individuais; a oportunidade é considerar as opções e abrir-se a ocasiões que permitirão novas relações entre os indivíduos e inventar meios de solucionar os problemas cotidianos.

Warat (2001) explica que o conflito, não sendo nem negativo nem positivo, mas parte da existência, a questão principal passa a ser como manejá-lo de forma eficaz e produtiva, de tal sorte que ambas as partes possam sair ganhando.

Na perspectiva psicanalítica o conflito pode ser ilustrado quando no indivíduo se opõem exigências internas contrárias. *Grosso modo*: a luta do desejo e da interdição. A psicanálise considera o conflito como constitutivo do ser humano, e isto em diversas perspectivas: conflito entre desejo e defesa, conflitos entre os diferentes sistemas e instâncias, conflito entre as pulsões e, finalmente, conflito edipiano, no qual não apenas desejos opostos se defrontam, mas onde estes enfrentam a interdição (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001, p. 131).

Atualmente, uma percepção positiva do conflito pode ser encontrada em Warat, (2001); Fonkert (1999); Folger, (1999); Vezzula, (2001), entre outros. Tanto que para Schnitman (1999) o conflito é uma oportunidade de crescimento e

desenvolvimento; Bush e Folger (1999) entendem que o conflito é potencialmente transformativo, ou seja, “a argúcia oferece aos indivíduos a capacidade de desenvolver e integrar suas capacidades de força individual e empatia pelos outros” (LAPLANCHE; PONTALIS, 2001, p. 85).

A maneira de encarar e de gerenciar os conflitos mostra-se como uma questão essencial quando se pensa em estabelecer entendimento nas relações.

2.3.2 Conflitos ambientais

De maneira geral, os conflitos ambientais podem ser conceituados como tipos de conflitos sociais que expressam lutas entre interesses opostos que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum (ALEXANDRE, 1999-a)

Ou ainda, “o jogo de interesses opostos que emergem no contexto da disputa pela apropriação e uso do meio ambiente comum” (ALEXANDRE, 1999b).

O conflito ambiental pode ser entendido, também, como resultado de uma pretensão à exploração de um bem ambiental, surgido no momento em que outrem busca impedir ou regulamentar essa iniciativa.

Ainda, conforme Alexandre (1999b, p. 14) existe uma:

capacidade crescente da sociedade civil organizada de impedir que projetos empresariais de desenvolvimento sejam implementados à revelia de um processo efetivo de discussão pública e democrática junto às comunidades envolvidas. Isso parece comprovar que, ao longo dos últimos anos no Brasil, tem-se percebido, como característica muito própria e marcante, a maturação política gradual de setores sociais sensíveis aos problemas sócio-ambientais, cuja conseqüência é o incremento desses conflitos na sociedade.

A existência de conflitos ambientais, conforme acentua Fink (2001, p. 113), decorre da continuidade de um complexo modelo de exploração econômica, caracterizado pela ação predatória, e da evidente necessidade de preservarem-se os recursos naturais ainda existentes.

Ou, como sustenta Milaré (2000, p. 33), decorrem de um fenômeno elementar, segundo o qual os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados.

Os conflitos ambientais podem ser subdivididos em duas vertentes: (a) os conflitos de uso, nos quais ocorre uma disputa entre particulares ou destes com o Poder Público, em relação a determinado bem ou recurso ambiental; e (b) os conflitos entre empreendedores, públicos ou privados, que intentam a exploração dos recursos naturais, e a sociedade civil, que defende sua preservação ou conservação.

Em termos ambientais, portanto, pode-se dizer que os conflitos são multilaterais, sendo uma das partes necessariamente a sociedade, titular do direito de fruição de um ambiente natural livre de degradação.

O conflito ambiental pertence ao gênero do conflito social, do qual é espécie, verificando-se que naqueles também ocorrem enfrentamentos sociais e confrontos de forças organizadas contra o Estado (REYNAUD, 2001).

De acordo com Fink (2001), a visível e permanente degradação ambiental, sugere que os meios tradicionais de solução de conflitos precisam ser utilizados em maior escala, mas, sobretudo, que novas formas, como a negociação e a mediação, sejam estimuladas e implementadas.

Não obstante a profusão em que ocorrem os conflitos ambientais no cenário nacional, revestindo-se o tema, só por essa circunstância, de especial relevância, verificou-se que o assunto ainda é pouco trabalhado no âmbito científico. A maioria dos doutrinadores satisfazem-se com a abordagem do dano ambiental, praticamente abstraindo que a degradação ao meio ambiente, antes de se concretizar, tem subjacente a realização de um interesse resistido, potencialmente em condições de ser harmonizado por um processo de composição prévia entre as partes envolvidas.

É provável que a falta desse embasamento contribua para que até hoje a sociedade brasileira não tenha ainda desenvolvido uma cultura negocial em matéria ambiental. Por outro lado, a falta de foros próprios para o diálogo voltado à solução de controvérsias que tenham por objeto o patrimônio ambiental, bem como a ausência de estímulo à utilização dos meios alternativos de resolução de disputas, como a negociação e a mediação, as demandas surgidas no contexto ambiental acabam desaguando no Poder Judiciário, através das ações civis públicas, cuja eficácia é predominantemente reparadora, e não preventiva.

2.4 Da Ação Civil Pública

A partir da Revolução Francesa foram reconhecidos os chamados direitos individuais em face do absolutismo de Estado, como o direito à vida, a propriedade privada, a liberdade de locomoção e de expressão, entre outros, também conhecidos como direitos de primeira geração.

Com a Revolução Industrial, paulatinamente, surgiu uma segunda geração de direitos, denominados sociais, que reconheciam ao cidadão prerrogativas enquanto ente gerador de riquezas na relação capital trabalho (salário mínimo, jornada limitada, previdência, educação, saúde, habitação etc.).

Hodiernamente, face à identificação de direitos que transcendem à pessoa de seus titulares, para inserir-se numa esfera metaindividual, chegou-se a uma terceira geração de direitos, que se destina a tutelar os interesses de todos, tais quais o meio ambiente, o consumidor, o patrimônio cultural, e economia popular, para citar alguns. Esses direitos, em realidade, acabam por mitigar aqueles outros direitos conquistados ao longo da história, porquanto ao lado da propriedade privada, inicialmente de índole absoluta, convive a sua função sócio-ambiental; a liberdade individual já encontra limites no bem estar do grupo, e assim sucessivamente.

2.4.1 Dos interesses individuais, coletivos, difusos e individuais homogêneos

A defesa de direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos não são recentes no mundo jurídico.

No Direito Romano encontramos a origem das denominadas ações coletivas no “populos”, instituição formada por um conjunto de indivíduos destinada à consecução de um fim coletivo.

O sistema jurídico brasileiro, em virtude da herança nitidamente individualista que norteou nosso ordenamento, inspirado nos princípios do Código Napoleônico, sempre deu ênfase às relações de natureza individual. A exceção da

ação popular, o ordenamento jurídico não contemplava, até bem pouco tempo, interesses outros em favor da sociedade, ou vias processuais para sua defesa.

Entretanto, a evolução social forçou o reconhecimento de direitos em favor de categorias de pessoas ou mesmo da coletividade como um todo, e não apenas aos indivíduos que a integram.

Assim, nasceram os direitos coletivos, pertencentes a pessoas ou grupos individualmente determinados, que estivessem organizados formalmente em categorias, com a existência de um vínculo jurídico comum a todos os participantes.

Posteriormente foram consagrados os direitos difusos, que não permitem a identificação dos sujeitos individualmente, tratando-se dos interesses de toda a sociedade indistintamente.

Ao lado dessas duas categorias de direitos, o Código de Defesa do Consumidor previu ainda os direitos individuais homogêneos, que consistem em interesses particulares, que podem ser afetados de forma generalizada, autorizando a sua defesa coletiva.

Os direitos difusos e coletivos podem ser definidos como direitos que não são atinentes a um indivíduo especificamente considerado, mas sim a uma coletividade em geral.

São assim chamados porque não são peculiares a um titular definido, mas abrangem uma coletividade. São interesses que ultrapassam a individualidade do ser humano, constituindo-se em verdadeiros interesses de grupos, de uma coletividade, isto é, sem um titular individualizado.

Esses interesses, chamados difusos, coletivos, supra, meta ou trans individuais, dizem respeito a anseios ou mesmo necessidades da coletividade ou grupo de pessoas, relativamente à qualidade de vida, como, por exemplo, o direito à saúde, à qualidade dos alimentos, à informação correta e atual e à preservação do meio ambiente.

Desta forma, quando uma fábrica polui um rio, não se pode identificar isoladamente quem foi prejudicado pelo fato, mas zela-se pelo interesse geral da preservação do ambiente para que todos possam dele usufruir.

Tratam-se de interesses titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas ligada por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro de abrangente conflituosidade, conforme Prade (1986).

A Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor, no art. 81, trouxe as definições dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, *verbis*:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Por força do art. 21 da lei da Ação Civil Pública, “aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

2.4.2 A Ação Civil Pública

Com a transformação do modelo de Estado, que passou de liberal para social, no início do século XX, há um aumento da complexidade dos tipos de conflito cuja solução é buscada no poder judiciário. Ademais, doravante não se quer tão somente dirimir disputas no seio da justiça, mas garantir direitos.

Assim, ocorreu uma mudança fundamental no Estado, que limitava-se a proteger direitos individuais do cidadão, para um Estado que passa a evidenciar uma postura no sentido de promover direitos transindividuais.

Essa realidade exigiu, no dizer de Brandão (1998), “o advento de novos institutos adequados à resolução dos conflitos emergentes e ao exercício da cidadania. Dentre os instrumentos dirigidos a esta finalidade encontra-se a ação civil pública”.

Com efeito, em 1985, o Estado brasileiro, reconhecendo a existência dessa terceira geração de direitos, denominados difusos e coletivos, cuja plena tutela não era ensejada pelo sistema processual então vigente, editou a Lei nº. 7.347/85 que instituiu a Ação Civil Pública para defesa do meio ambiente, do

consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, e a qualquer outro interesse transindividual.

Segundo Fiorillo (2001), o projeto de lei embrião da Lei n.º. 7.347/85, elaborado em conjunto por três insígnies membros do Ministério Público de São Paulo – Nelson Nery Júnior, Edis Milaré e Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz – teve inspiração no trabalho pioneiro de José Carlos Barbosa Moreira, publicado em 1977, intitulado “A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos” .

A incorporação da lei n.º. 7.347/85 ao ordenamento positivo, segundo Vigliar (1999), “constituiu o marco para grandes avanços que se sucederam e para o efetivo acesso à justiça”.

2.4.3 O objeto da Ação Civil Pública

O art. 3.º. da Lei n.º. 7.347/85 assim defini o objeto da ação civil pública “A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.”

Ao tratar do objeto da ação civil pública, a doutrina, quer no aspecto do processo civil, quer no atinente à ação civil pública, estabelecem a diferença entre o objeto mediato e o objeto imediato da ação. O primeiro reside na natureza da prestação jurisdicional pleiteada e que vai determinar a espécie de tutela a ser prestada: condenatória, declaratória, constitutiva, executiva ou mandamental. O segundo objeto diz respeito ao direito ou interesse que se pretende tutelar através da ação.

Conforme Silva (2000, p. 76):

o objeto mediato da ação, portanto, consiste na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 1.º. da Lei 7.347/85), que em face da Constituição vigente, não podem mais ser considerados meros interesses difusos, mas formas de direitos humanos fundamentais, ditos de terceira geração.

Abordando o tema da ação civil pública na defesa dos direitos difusos, com muita propriedade, Milaré (1990, p. 20) assevera:

A nova Constituição, em boa hora, como que numa resposta aos reclamos da doutrina moderna, acaba de dar sinal verde para uma ampla aplicação da ação civil pública em defesa dos interesses vitais da sociedade. Sem as limitações impostas pela Lei 7.347/85, que só tutelava alguns interesses

difusos nominados, o legislador Constitucional alargou-lhe enormemente a abrangência, de molde a ter por objeto outras categorias de direitos e a servir de freio aos abusos de autoridades ou dos poderes públicos... Livre, portanto, da camisa-de-força e das amarras a que se achava atrelada, a ação civil pública - precedida ou não de inquérito civil quando ajuizada pelo Ministério Público - objetiva agora a proteção não só do patrimônio público e social, mas também de todos os interesses difusos e coletivos. A plasticidade do dispositivo, como se disse alhures, permitirá que numa dessas categorias de direitos se enquadrem fatos hoje inimagináveis, mas que certamente à complexidade da vida social e o futuro dirão: esta, sua grande virtude.

Para Machado (1987, p. 21), o objeto do interesse difuso “é sempre um bem coletivo, insuscetível de divisão, sendo que a satisfação de um interessado implica na satisfação de todos”.

2.4.4 A Legitimação

A Lei 7.347/85 traz a legitimação das pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, assim como das associações, e do Ministério Público para propor a Ação Civil Pública, que conforme o próprio texto legislativo, é o instrumento processual apropriado para coibir ou impossibilitar danos ambientais, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

Sobre as mudanças, nesse sentido, operadas no judiciário destaca Pinto (1998, p. 156):

o fenômeno de desprivatização do direito, derivado da socialização característica dos interesses difusos e coletivos, já que muitos interesses normalmente considerados privados depois de aglutinados tornam-se sociais, aliado ao fenômeno da despublicização, que interfere diretamente no monopólio estatal da ação na defesa da sociedade, redundando em profundas transformações no direito judiciário tradicional, de reflexos diretos no conceito rígido de legitimação para agir, porquanto em lugar da noção de parte individual entra em cena a parte coletiva.

Mancuso (2002), preleciona que sendo os interesses tutelados pela ação civil pública difusos, “curial que a legitimação para sua tutela seja [...] difusa”, isto é. exercitável por todos que, na visão do legislador, reúnem as condições para tal.

Em termos gerais, o problema da legitimação, consiste em individualizar a pessoa, órgão ou entidade a quem pertence o direito de ação (legitimidade ativa) e aquele em face de quem esse direito é exercido (legitimidade passiva). Tratando-se de interesses difusos, insuscetíveis de fracionamento, não se poderá determinar que

são os titulares desse direito, razão pela qual inicialmente a doutrina denominou a legitimação das ações civis públicas como extraordinária. Hodiernamente, contudo, já se reconhece como ordinária a legitimação dos entes previstos em lei para a propositura da ação coletiva

Brandão (2001) destaca que “na esfera da ação civil pública, no entanto, a questão da legitimidade tem outra natureza e em nenhum momento pode ser confundida com a legitimidade processual estudada na esfera do direito intersubjetivo”. Explica o autor que, por não levar em conta essa circunstância, a doutrina e a jurisprudência têm manifestado entendimentos totalmente desencontrados sobre tão relevante tema.

2.4.5 O Ministério Público

A Constituição Federal, no art. 129, inciso III, assim dispõe:

Art. 129 – São funções institucionais do Ministério Público:

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

Vê-se, portanto, que incumbe ao Ministério Público provocar a jurisdição para a proteção dos interesses difusos de maneira ampla.

E, de fato, o Ministério Público, em nosso país, tem feito muito pelos interesses difusos e, não é demais afirmar, é ele o responsável maior pelo sucesso que a ação civil pública alcançou até o momento. Em contrapartida, como salienta Ferraz (apud MILARÉ, 2001, p. 85), “parece inegável que essa ação e o inquérito civil mudaram, substancialmente, o perfil do Ministério Público brasileiro”.

Com efeito, antes da Lei n.º. 7.347/85 a atuação cível tradicional dos Promotores de Justiça – já extensa – era, porém, limitada a intervenções nos limites dos processos instaurados e, de certa forma, estigmatizada pelo caráter fiscalizatório, esgotando-se na emissão de pareceres jurídicos que podem ou não ser levados em conta pelo juiz da causa. O poder de iniciativa era, no dizer do mencionado autor, praticamente nulo, não agindo o Promotor de ofício em defesa dos interesses que lhe são confiados, mas reagindo aos estímulos provocados pela remessa dos autos a seu gabinete.

A ação civil pública e o inquérito civil mudaram, na essência, a postura do Ministério Público frente a novos e relevantes interesses, cuja tutela passou a lhe ser atribuída pela própria Constituição. Ganhou a instituição poder de agir *ex officio*, conquistando instrumentos eficientes de investigação.

Starling (2001), registra que “o *parquet* é hoje o ente que mais propõe ações coletivas (não obstante a legitimidade da *actio civilis* ser concorrente e disjuntiva)” Acrescente que “os demais entes legitimados, muitas vezes dotados de infra estrutura material superior ao do *parquet*, apresentam-se tímidos no exercitamento deste relevante mister”.

2.4.6 As associações

Um dos principais avanços trazidos pela Lei da Ação Civil Pública foi precisamente o de conferir à sociedade civil organizada, através das associações, a legitimidade para acionar esse poderoso instrumento.

Em uma sociedade de massas, o indivíduo perde a identidade, tornando-se inerme e apático. A par disso, a imperfeição da democracia representativa tornou legítima a formação dos grupos de pressão, o que conduz, naturalmente - ao lado de sua característica gregária, ao associativismo.

A organização social, no Brasil, já passou por vários estágios: evoluiu da concepção de comunidades para movimentos sociais, posteriormente para sociedade civil e, atualmente, terceiro setor, no qual tiveram destaques as ONG's – Organizações Não Governamentais, recentemente reconhecidas institucionalmente pela Lei nº. 9.790/99, de 23 de março de 1999, passando a se chamar OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O vetusto Código Civil (Lei nº. 3.071, de 01 de janeiro de 1916), hoje substituído pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, já admitia o agrupamento de pessoas – constituindo uma pessoa jurídica – na forma de “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações” (art, 16, inciso I).

A Constituição da República de 1988 assegurou, como direito fundamental, a livre criação de associações e cooperativas, que independem de

autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (art. 5º., inciso XVIII).

Bobbio define as associações da seguinte forma:

As associações voluntárias consistem em grupos formais livremente constituídos, aos quais se tem acesso por própria escolha e que perseguem interesses mútuos e pessoais ou então escopos coletivos. O fundamento desta particular configuração de grupo social é sempre normativo, no sentido de que se trata de uma entidade organizada de indivíduos coligados entre si por um conjunto de regras reconhecidas e repartidas, que definem os fins, os poderes e os procedimentos dos participantes dos participantes, com base em determinados modelos de comportamento oficialmente aprovados. (BOBBIO, 1993, P.87)

Já as organizações não-governamentais são conceituadas como:

Organizações formais, privadas, porém, com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global) (SCHERER-WARREN, s/d).

Por último as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são:

Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos estatutários sejam de promover a assistência social, a cultura, a defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, a educação, a saúde, a segurança alimentar e nutricional, a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social, do combate à pobreza, experimentação de novos modelos sócios-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, e a promoção dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica, bem como da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros direitos universais, além de estudos e pesquisas, tecnologias alternativas, produção e divulgação de conhecimentos técnicos e científicos acerca dessas atividades (Lei nº. 9.790/99).

Finalmente, é cada vez maior a esfera de abrangência da sociedade civil, valendo citar as Leis Orçamentárias, que por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, adotam a Audiência Pública como requisito à aprovação dos Planos Anuais e Plurianuais, em nítido avanço em direção ao orçamento participativo – já praticado em algumas cidades brasileiras –, circunstância reforçada pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

2.4.7 Demais entes legitimados

Além do Ministério Público e das organizações da sociedade civil, a Lei da Ação Civil Pública, no art. 5º, estabelece outras legitimidades.

É o caso da União, dos Estados e Municípios, das autarquias, empresas Públicas, Fundações e Sociedades de Economia Mista.

Mirra (2002) sustenta ainda a legitimação das fundações privadas, dos sindicatos e dos partidos políticos. A própria Ordem dos Advogados do Brasil, embora não relacionada, a toda evidência possui legitimação para promover a ação civil pública, uma vez que lhe incumbe, em decorrência de lei específica, "defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas" a teor do art. 44, inciso I, da Lei nº. 8.906, de 04 de julho de 1994.

2.4.8 Do compromisso de ajustamento de conduta

A Lei da Ação Civil Pública, em seu art. 5º, § 6º. – introduzido posteriormente por força do art. 113, do Código de Defesa do Consumidor, estabelece que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromissos de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

A maioria da doutrina que se ocupa dos estudos da ação civil pública tem entendido que o compromisso de ajustamento de conduta configura uma transação, porém com peculiaridades próprias (FINK, 2002).

O Código Civil, no art. 840 dispõe que “É lícito aos interessados prevenirem, ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”.

Em seguida, o art. 841, acrescenta: “Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”, ou seja, concessões mútuas só podem ser realizadas por quem pode dispor do direito.

Sob este prisma, em princípio seria inadmissível qualquer transação em matéria ambiental, tendo o compromisso de ajustamento de conduta recebido severas críticas por parte de autores de escol (MACHADO, 2000). No entanto, um

número cada vez maior de doutrinadores tem se posicionado favoravelmente à celebração de compromissos de ajustamento de condutas, argumentando que o seu objeto não é propriamente o meio ambiente, mas a forma de adoção das medidas destinadas à recuperação ou prevenção de danos ambientais, ou ainda o estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado.

Esta divergência em face dos legitimados à propositura da ação civil pública poderem ou não transacionar como os interesses em confronto, vem bem colocada por Brandão (1998), que relaciona entre os contrários à transação Hely Lopes Meirelles, Augusto Melo de Camargo Ferraz, Nelson Nery Júnior e Edis Milaré, e entre aqueles que admitem a transação Rodolfo de Camargo Mancuso e Hugo Nigri Mazzilli entre outros.

Aduz o citado autor que:

os fundamentos justificadores [de uma e outra posição] envolvem sempre argumentos aplicáveis ao tradicional direito regulador das relações intersubjetivas. Assim, vigoram, ainda, entendimentos no sentido de que o objeto da ação, nas ações de natureza coletiva, é indisponível, porque o legitimado age como substituto processual, postulando em nome próprio direito de outrem; de outro lado, ainda que superada a questão relativa à natureza da legitimação, o óbice estaria no disposto nos artigos 1.025 e 1.035 do Código Civil [atuais 840 e 841] e art. 447 do Código de Processo Civil, que estabelecem que a transação envolve concessões mútuas e somente pode recair sobre direitos patrimoniais de caráter privado; por fim, quando admitida a transação as justificativas são fulcradas em situações de ordem fática, com a incorporação de argumentos da sistemática do direito de caráter individualista (1988. p.132).

Para o autor em comento, é necessário observar que a utilização do termo “transação”, no âmbito da ação civil pública, não tem a mesma acepção que apresenta no direito privado. E acrescenta: “a ação civil pública é uma área jurídica com especificidade própria, cuja finalidade precípua é a de reconhecer e proteger interesses de ordem coletiva e não individual”, cuja fonte primordial seria a própria Constituição Federal.

À escassez de estatísticas, as regras de experiência evidenciam que os ajustamentos de conduta celebrados pelos entes legitimados, na realidade, extrapolam em muito esses limites meramente formais, invocados pelos doutos, para não admitirem a possibilidade de se fazer concessões com os bens ambientais, o que de resto freqüentemente ocorre, sustentando, na contramão dos acontecimentos, a inadmissibilidade da prática de dano ao meio ambiente com o aval do Estado.

A título conclusivo, a vertiginosa transformação da sociedade e o surgimento de novas relações jurídicas exigem que as regras procedimentais se adaptem às novas realidades e à tutela das várias, e até então, inéditas situações de direito substancial.

Apesar dos avanços em termos de tutela coletiva, e mesmo de superação do procedimento ordinário com a introdução no Código de Processo Civil da Tutela Antecipatória, além da previsão expressa de concessão de medidas liminares em sede de ação civil pública, esses mecanismos não se mostram ainda suficientes para prevenir o dano ambiental, pois atuam, geralmente, após deflagrada a sua perpetração.

A proteção ambiental, por sua natureza intrínseca, está a exigir novos tipos de tutela que possam fazer frente à ameaça de danos ambientais, notadamente a tutela preventiva.

O ordenamento jurídico, antes da reforma do Código de Processo Civil de 1994, não permitia que se prestasse de forma adequada esta tutela preventiva, notadamente porque o art. 287, fundamento da antiga ação cominatória, fazia incidir a multa apenas “no caso de descumprimento da sentença”.

A partir da introdução do atual art. 461, do CPC, a doutrina teve condições de construir uma ação que culminasse em sentença mandamental e admitisse tutela antecipatória.

Ganhou força, então, no Direito brasileiro, a denominada “tutela inibitória”, instituto que conferiu à cidadela dos bens ambientais uma medida verdadeiramente em condições de prevenir o dano.

A ação civil pública em particular, e o direito brasileiro no geral, estão servidos dos mais avançados mecanismos de proteção aos interesses difusos. Resta à sociedade buscar cada vez mais as suas implementações.

2.5 Da Resolução dos conflitos ambientais

2.5.1 Resolução de conflitos

Nos tempos remotos, os conflitos eram resolvidos por meio da *autotutela* ou *autodefesa*, isto é, pela lei do mais forte. Quem pretendesse algo que outrem impedisse de obter, haveria de, com sua força e na medida dela, conseguir por si

mesmo a satisfação de sua pretensão. Era a vitória do mais forte, mais astuto ou mais ousado, sobre o mais fraco ou mais tímido (CINTRA et al, 1983).

Ainda nos sistemas primitivos surgiu a *autocomposição*, compreendida pela desistência (renúncia à pretensão), submissão (renúncia à resistência oferecida à pretensão), e transação (concessões recíprocas).

Posteriormente, com a criação do Estado moderno, delegou-se ao Poder Judiciário a exclusividade para dirimir os conflitos interpessoais, predominantemente por meio da aplicação do Direito, que é um sistema de coação organizado através de proposições legais que imputam essencialmente deveres à conduta humana, limitando sua liberdade (ob. cit.).

Hodiernamente, dado ao monopólio estatal da jurisdição, o ordenamento jurídico reprime o sujeito de um dos interesses em conflito quando procura impor a sua realização pela própria força, naquilo que se convencionou chamar de exercício arbitrário das próprias razões, como também aqueles conflitos capazes de ameaçar a vida social e os valores humanos.

❖ Negociação

A negociação é um conjunto de discussões entre as partes com interesses antagônicos que se unem voluntária e temporariamente com a intenção de resolver os pontos em disputa. Se a comunicação for rompida, a negociação pode ser feita com a ajuda de um terceiro; trata-se de uma negociação por intermédio de representante.

Trata-se da primeira forma pacífica de solução de controvérsias. Caracteriza-se por sua informalidade (ausência de requisitos para serem entabuladas e de normas como devem ser conduzidas) e podem intervir durante quaisquer fases de outras formas de solução de controvérsias.

A negociação hodiernamente possui status de ciência, mas ainda é vista como uma arte. Apresenta uma série de etapas, como o planejamento e a preparação, estratégias, táticas, movimentação, etc,

O emprego obsessivo da força e do poder nas relações interpessoais vem se tornando inaceitáveis, valorizando paulatinamente o uso de métodos alternativos de solução de disputas, com destaque para a negociação.

A valorização desse meio de solução de controvérsias provocou um aumento exponencial nas situações de negociação. O número crescente de negociações é também indicador de que estaria ocorrendo um processo significativo, a formação de um sistema de negociações (COLAIÁCOVO, 1997).

❖ Conciliação

A conciliação é um processo que objetiva uma relação positiva entre as partes em litígio e a diminuição do impacto do conflito. Geralmente a conciliação é conduzida por um terceiro imparcial que busca favorecer o estabelecimento de clima de confiança e melhorar a comunicação entre as partes em confronto. O conciliador pode impor ou conduzir acordo, que via de regra implica em concessões recíprocas.

❖ Mediação

A mediação é um processo de gestão de conflitos que envolve a intervenção solicitada e aceita de um terceiro imparcial, mas as tomadas de decisão permanecem sob a responsabilidade das partes do litígio. Estas são os negociadores e o mediador facilita a discussão. Ele é responsável pelo processo e as partes são responsáveis pelo resultado.

A mediação é universalmente conhecida entre os grupos humanos desde as sociedades mais primitivas. É freqüentemente utilizada como alternativa ao sistema judiciário para solucionar as disputas intersubjetivas.

Atualmente a mediação é aplicada em diversos domínios, seja pessoal, comunitário, nacional ou internacional. Em sentido amplo, é a intervenção de uma terceira pessoa neutra para favorecer a resolução de litígios nos conflitos de trabalho, familiares, comerciais ou sociais.

A mediação pode ser definida como um processo de gestão de conflitos no qual os desavindos solicitam ou aceitam a intervenção confidencial de uma terceira pessoa, qualificada e de sua confiança, para que encontrem por si mesmos as bases de um acordo duradouro e mutuamente aceitável, que contribuirá para a reorganização da vida pessoal.

Diversamente do processo contraditório/dialético, a mediação não procura determinar quem está certo ou quem está errado, quem ganha e quem perde, mas tende a estabelecer uma solução sensata e justa em função das necessidades das partes envolvidas.

Em 1996, o advento da Lei da Arbitragem, fez com que a mediação, assim como as demais formas alternativas de resolução de conflitos tomasse impulso no Brasil.

Presentemente, tramita no Congresso Nacional projeto de lei que instituirá a denominada mediação 'para-processual' como fase preliminar das ações judiciais, introduzindo o instituto, de forma irreversível, em nosso sistema jurídico¹³.

A resolução dos conflitos encontra atualmente na mediação uma forma bastante evoluída. Para Schinitman (1999) o contexto cultural no qual estamos inseridos e os questionamentos daí emergentes favoreceu a criação de novas práticas, de novos ramos do conhecimento científico e de novas perspectivas relativamente às ciências, ensejando dessa forma, meios culturais e tecnológicos apropriados para o fomento de metodologias inovadoras de resolução de conflitos. A mediação é uma delas.

Mediação, conceitualmente falando, é uma técnica estruturada na qual os disputantes buscam a intervenção de um terceiro imparcial e qualificado, o mediador, para os auxiliar a encontrar soluções alternativas para seu conflito (Haynes, J. M. e Marodin, 1996; Moore, 1998; Folger, 1999; Warat 1999; Schinitman, 1999; Cárdenas, 1999; Breitman e Porto 2001; Vezzula 2001). O mediador estimula os interessados a encontrarem juntos uma saída para a questão, que afinal de contas, diz respeito a eles. Portanto, não se busca a solução de um terceiro, como num processo judicial; o terceiro somente ajudará, facilitará a abertura do canal-diálogo, para que as próprias partes cheguem a uma solução. Dessa forma os envolvidos podem redimensionar o conflito, enquanto o facilitador os conduz através de saberes interdisciplinares, desnudando o impasse como uma possibilidade produtiva e revigoradora.

¹³ Aliás, não são de hoje os esforços para introduzir mecanismos de conciliação no Direito brasileiro. A Lei n°. 8.952/94, que alterou, entre outros, os artigos 125 e 331 do Código de Processo Civil, reforçou os poderes conciliatórios do juiz estimulando sua atividade mediadora no curso da lide. Todavia não foi o bastante, já que a conciliação conduzida pelos magistrados sofre consideráveis limitações, a maioria delas provenientes da falta de tempo ocasionada pelas pautas sobrecarregadas. Essas dificuldades procuraram ser mitigadas pela lei que implantou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n°. 9.099/95), valorizando e consolidando a posição dos conciliadores, também chamados juízes leigos.

O acordo final traz uma solução mutuamente aceitável e será estruturado de forma a preservar as relações dos envolvidos no conflito (HAYNES; MARODIN, 1996). Para Cárdenas (1999) o processo denominado de mediação tem maior êxito quando ambas as partes tem algo a ganhar se o conflito se soluciona negociadamente, ou seja, quando as pessoas vão, ou deveriam, seguir se relacionando no futuro, como por exemplo, entre nações, entre vizinhos, e no âmbito familiar.

Vislumbra-se que um manejo apropriado no processo mediático possa facilitar às partes transformarem-se internamente. Na escuta do outro, o adversário (re) descobre seus desejos e suas frustrações, e por intermédio do mediador, que interage desnudando possibilidades antes impensadas, reconhece-as.

Nessa concepção a mediação vem se mostrando como uma forma de reintroduzirmos a sabedoria integralizante da época pré-socrática, período no qual se mesclavam os elementos e as diferenças eram vivenciadas como constitutivas naturais da existência, de forma que o misturar dos complementares guarnecia espaço e respeito à alteridade.

❖ Arbitragem

A arbitragem é um processo em que as partes em litígio voluntariamente pedem a um terceiro imparcial e neutro que tome uma decisão em seu lugar. A arbitragem não favorece o diálogo direto entre as partes.

Os litigantes, já sem diálogo, mantêm o controle do processo, podendo eleger as regras, mas delegam ao árbitro a solução da disputa.

❖ Jurisdição

A jurisdição é uma das funções do Estado, sendo própria e exclusiva do Poder Judiciário. Consiste em aplicar o direito aos casos concretos objetivando a composição dos conflitos de interesses ocorrentes na sociedade (SANTOS, 1983).

O direito é técnica de resolução de litígios que utiliza regras impostas, leis derivadas de outros (v.g. o legislativo), que não as partes em conflito, e que se lhe impõem quando buscam a solução estatal (jurisdição).

No entanto, a lei nada mais faz do que aplicar sobre os comportamentos humanos, complexos e imprevisíveis, um gabarito abstrato, com o único propósito de dotar essas condutas de decidibilidade, ou seja, passíveis de serem subsumidas em um silogismo racional, num eventual processo judicial. Em outros termos, a preocupação maior do direito está em administrar os conflitos da sociedade, independentemente dos interesses do cidadão, e de perenizar o *status quo* que lhe deu vigência.

A jurisdição, muito se tem dito, não resolve o conflito, apenas diz a uma das partes que ela é vitoriosa em relação à outra, via de regra exacerbando ainda mais os ânimos entre os litigantes. A sentença é capaz de, ao mesmo tempo, insatisfazer as duas partes.

Note-se que a relação entre dois indivíduos quando submetida ao processo judicial, já começa a ser distorcida pela própria parte no momento em que a narra ao advogado – elemento obrigatório e indispensável nesse tipo de resolução.

Este, por sua vez, ao elaborar suas petições se distancia cada vez mais dos fatos reais e, finalmente, o conflito é interpretado pelo juiz à luz de uma verdade que é meramente formal, isto é, a verdade dos autos, a verdade da prova.

Ao final o conflito é enquadrado em um determinado tipo legal.

Observa-se caracteristicamente nesse procedimento relações de poder e submissão, uma hierarquização invertida dos valores, baseada que está na lógica binária do ganhar-perder, certo-errado, bom-mau, culpado-inocente, etc.

O que passa a ter relevância é a solução jurídica – que se distancia da emocional - do litígio, aumentando a chaga entre os disputantes.

Assim, conforme Bisol (apud WARAT, 1999, p.112), julga-se, neste plano a disputa jurídica, não o conflito em si, que é aprisionado a uma norma, para assim adquirir “decidibilidade”.

Ao enquadrar ou subsumir o caso concreto à lei, verifica-se, uma simplificação violenta da grandiosidade criativa e mutante da vida.

O discurso jurídico mostra-se descompassado, frio e distante, porquanto a aplicação de normas objetivas tem se mostrado insuficiente para o ideal de justiça. Falta aderência à realidade. É manifesto seu “esquecimento” de que o social é formado por singularidades construídas de acordo com suas circunstâncias; que em cada indivíduo reside uma multiplicidade de fatores que os flexibilizam a fim de que possam se comprometer eticamente com o outro.

A paz na sociedade reclama um novo olhar, uma percepção de que o sujeito de direito é também um sujeito de desejos.

Para Warat (apud ROSA, 2002),

o normativismo como ideologia da exegese, como garante efetivo dos direitos fundamentais, funcionam como se fossem promessas de amor. Aquelas que formulam os amantes quando sabem que não poderão ser cumpridas. O mesmo acontece com as Constituições que incorporam, qual se fossem promessas de amor, a garantia de certos direitos de cumprimento impossível. As garantias além de sua expressão normativa, além das palavras de um texto, precisam de orçamento, vontade política para cumpri-las e participação social, que produza o sentido dessas garantias, realizando a sua cidadania. Faltando os requisitos aqui enumerados, limitando-nos às palavras dos textos legais, teremos garantias que funcionam como simples e impossíveis promessas de amor. Expressão de um normativismo romântico.

2.5.2 Resolução de conflitos ambientais

Moraes (1999, p. 42) anota o seguinte a respeito de como tratar os conflitos encontrados na zona costeira:

Dentro de uma ótica pluralista e democrática, deve-se adotar a estratégia de ouvir e promover a interlocução de todas as partes envolvidas na ação em tela, criando-se fóruns de ajuste e legitimação das propostas, e buscando ajudar a construir os consensos possíveis em cada caso. Acata-se, assim, a idéia de que os planos e programas devem ser resultados de pactos políticos locais e regionais.

Reis et al (2002, p.65) afirma que:

o conflito entre grupos com diferentes interesses na zona costeira é inevitável. Essa situação exige que a coordenação do Gerenciamento Integrado da Zona Costeira tenha uma boa dose de flexibilidade, moderação, afabilidade e destreza para facilitar a negociação.

Acrescenta ainda que:

a resolução de conflito é utilizada quando as tratativas de negociação/moderação não surtiram o efeito esperado. [...] O litígio deve ser considerado como um componente da resolução de conflitos, como o último passo a ser dado, quando as etapas anteriores de diálogo se tornaram inócuas. Questionar em juízo pode ser uma ferramenta para auxiliar na tomada de decisões sobre desenvolvimento ou acesso aos recursos naturais. Também é o instrumento apropriado para sancionar os que violam a lei. Entretanto deve-se ter presente que nem sempre o litígio acontece entre o poder público e os usuários. Ele também pode ocorrer entre duas agências do próprio governo (p. 66).

Para Diegues (1996, p.98):

Dada a rapidez com que se processa a devastação de ecossistemas importantes e recursos naturais, a planificação deve ser extremamente

flexível na busca e uso das informações necessárias visando uma negociação progressiva e firme com os principais usuários do espaço litorâneo.

É voz corrente, no entanto, que a resolução dos conflitos ambientais está entregue ao Ministério Público e ao monopólio do Poder Judiciário, através das ações civis públicas.

Isso decorre do caráter de indisponibilidade dos interesses difusos, que a rigor não comportariam transação.

2.5.3 O Conceito de indisponibilidade do meio ambiente

A Constituição Federal, em seu art. 225, consagra o meio ambiente como bem de uso comum do povo¹⁴.

Cuida-se, portanto, de um direito difuso e, como tal, a toda evidência, indisponível.

A Magna Carta também atribuiu ao Ministério Público a função institucional de exercer “a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

Já a Lei n°. 7.347/85, que instituiu a ação civil pública, ao lado do Ministério Público, estabelece outras legitimidades para a defesa dos interesses difusos, que recaem sobre a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e as associações da sociedade civil (art. 5°).

A questão que se coloca diz respeito à possibilidade desses entes legitimados à defender os interesses difusos, de transacionar ou não em matéria ambiental.

2.5.4 A transação em matéria ambiental

¹⁴ “Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

A transação em matéria ambiental, conquanto seja tachada de impossível, vem ocorrendo de forma velada nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Condutas.

Os próprios órgãos ambientais fazem concessões contrárias à lei em contrapartida de restrições oferecidas pelos empreendedores em projetos submetidos ao licenciamento, tudo isso sem qualquer participação ou fiscalização da sociedade civil.

Apesar de ser conceituado como bem indisponível de uso comum do povo, o meio ambiente é alvo de constantes agressões autorizadas por parte daqueles que detêm a exclusividade de sua defesa, permitindo-se até mesmo privatizações de bens públicos ambientais.

Custa a crer que não hajam instâncias de participação popular que possam servir de verdadeiras salvaguardas ao equilíbrio ambiental e espelho dos reais interesses das comunidades.

A Declaração do Rio de 1992, em seu Princípio 10, é nesse sentido:

Princípio 10 – A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informação relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

2.5.5 Medidas compensatórias

As medidas compensatórias estão expressamente previstas na Resolução CONAMA n°. 02/96, de 18 de abril de 1996, cujo art. 1º, assim dispõe:

Art. 1º. – Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas ou outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado pelo [órgão ambiental competente com fundamento no EIA/RIMA, terá como um dos requisitos a serem atendidos, pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente, uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor.

E complementa no art. 2º.:

Art. 2º. – O montante dos recursos a serem empregados na área a ser utilizada, bem como o valor dos serviços e das obras de infra-estrutura necessárias ao cumprimento do disposto no art. 1º., será proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento.

Akaoui, Promotor de Justiça em São Vicente, São Paulo, em sua Tese aprovada no 3º. Congresso Internacional de Direito Ambiental¹⁵, assevera: “Com efeito, a doutrina tem admitido como forma de reparação do dano a denominada compensação, consistente em uma prestação positiva (obrigação de fazer), e que reverta em prol das questões ambientais”.

O autor argumenta ainda (ob. cit., p.207):

Com a compensação, garante-se que os recursos a serem empregados serão destinados diretamente à aquisição de bens ou realização de atos de valor ambiental, garantindo-se assim, e ainda que indiretamente, a efetivação de uma política ambiental, seja preventiva, seja de recuperação de áreas degradadas [...]. “Mas não é só, pois poderá a compensação ser estipulada através de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (CPC, art. 585, II; Lei Federal nº. 6.938/81, arts. 8º., IV e 9º., IX; Lei Federal nº. 7.347/85, art. 5º., # 6º.), que poderá ser firmado pelo Ministério Público e pelos demais órgãos públicos co-legitimados para a propositura da ação civil pública. Ainda, a mesma poderá surgir através de acordo estipulado em Juízo, com a devida homologação judicial, constituindo-se, portanto, em título executivo daquela natureza (ob. cit., p. 210).

Finaliza o doutrinador, membro do *Parquet* paulista:

Diante deste quadro, poderíamos mesmo alegar que a compensação se reveste de todos os requisitos necessários para que seja tida como uma das maneiras mais eficazes de reparação do dano ambiental, posto a sua maleabilidade quanto às infinitas possibilidades de atos que possam retribuir ao meio ambiente os danos a eles causados.

Como se observa, há até mesmo previsão legal para compensação por danos ambientais.

2.5.6 A negociação e a mediação ambiental

Analisando-se o Licenciamento Ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, verifica-se que no viés da participação da sociedade civil, cuja única possibilidade concreta é através da audiência pública, não há espaço nem meios para resolução dos conflitos que ali se tornam visíveis.

¹⁵ Revista de Direito Ambiental, São Paulo, Editora RT, vol. 18, pág. 198;

A Resolução CONAMA n°. 09/87, de 03 de dezembro de 1987, que disciplina a audiência pública, em seu art. 1º., limita-se aos seguintes objetivos: “Art. 1º. A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n°. 01/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.”

Como se observa, não há, além da possibilidade de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões, qualquer outra possibilidade de participação popular efetiva.

Concluída a audiência pública, o veredicto acerca do licenciamento permanece monocrático, vale dizer, é devolvido ao agente licenciador, que ‘decide’ qual orientação a seguir: licenciando o empreendimento à luz dos elementos oferecidos pelo proponente do projeto; ou indeferi-lo ante os argumentos apresentados pela comunidade presente na solenidade.

Todavia, a audiência pública mostra-se uma excelente oportunidade para que um processo de negociação possa ter lugar, ensejando uma solução menos maniqueísta.

Não obstante isso, se observa que o empreendedor e o público presente pouco espaço dispõem para um diálogo verdadeiramente frutífero, mesmo porque não está previsto em lei. Trava-se, quando muito, uma negociação falsa e desigual.

O órgão ambiental encarregado de presidir a audiência pública, que normalmente não possui em seus quadros pessoal especializado para conduzir as negociações, acaba geralmente encerrando o colóquio quando os debates começam atingir o seu clímax.

Assim, os conflitos surgidos na audiência pública não recebem de parte dos organizadores a devida atenção e espaço para uma possível composição.

Superada a impostura segundo a qual o meio ambiente não pode ser objeto de transação, que contrasta seriamente com a realidade nacional e, particularmente, com a regional, ter-se-ia abertos os caminhos para a germinação da negociação e da mediação ambientais, como instrumentos capazes de promover uma nova era de desenvolvimento com verdadeira e legítima proteção ao meio ambiental, eis que supõem princípios democráticos, transparência e intensa participação da cidadania, em última análise, detentora da soberania e responsável por seus desígnios.

Implica também na admissão de que, dos organismos legitimados à defesa do meio ambiente, o Ministério Público, salvo honrosas exceções localizadas, está em estágio pré-organizacional em matéria ambiental (MOREIRA, 2002); os órgãos do executivo não dispõem de meios e recursos para a magnitude da atuação que lhe é reservada; e, a sociedade civil, como um todo, tem dificuldades para organizar-se e até desconhecimento de seu papel.

Na utopia da pós-modernidade não há mais espaço para confrontos limitados a um modelo de vencer-perder, nos quais ainda o mais forte geralmente sagra-se vitorioso.

A questão chave está em como ir da teoria à prática, um desafio que o presente trabalho não se propôs a resolver, senão que ampliar a sua discussão, buscando o envolvimento dos mais diversos atores sociais.

CAPÍTULO 3

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Neste capítulo será apresentada a metodologia utilizada para a realização do trabalho como: caracterização da pesquisa, coleta dos dados, os instrumentos e etapas da coleta de dados.

3.1 Caracterização metodológica da pesquisa

Segundo Silva e Menezes (2001), as pesquisas podem ser classificadas de diversas formas, porém as mais clássicas são: quanto à natureza, que pode ser básica ou aplicada e, quanto à forma de abordagem do problema, pode ser quantitativa ou qualitativa.

Portanto, baseado na classificação de Gil (1991, p. 45), é possível dividir as pesquisas em três grupos: exploratórios, descritivos e explicativos, podendo-se enquadrar o presente trabalho como sendo uma pesquisa exploratória.

De acordo com Triviños (1987), os estudos exploratórios permitem aumentar o conhecimento em torno de um determinado problema e aprofundar o estudo nos limites da realidade específica.

Quanto à abordagem, o trabalho situa-se na categoria de pesquisa qualitativa e quantitativa. Qualitativa devido a forma de tratamento dos dados, que segundo Minayo (1994, p. 20), respondem a questões muito particulares, pois se preocupam com a realidade que não pode ser quantificada. E, quantitativa, conforme Silva e Menezes (2001, p. 20) “[...] significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-los e analisá-los. Requer o uso de recursos e técnicas estatísticas [...]”.

Quanto à natureza, a pesquisa está classificada como aplicada, pois tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos.

Em relação aos objetivos, pode ser classificada como exploratória, descritiva e explicativa, pois envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com as pessoas envolvidas nas questões em pauta e “visa identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa está classificada como: bibliográfica, experimental, levantamento e estudo de caso. Segundo Gil (apud SILVA e MENEZES, 2001, p. 21) a pesquisa bibliográfica é aquela “elaborada a partir de materiais já publicados [...] e, atualmente com material disponibilizado na internet”; experimental quando é determinado um objeto de estudo, selecionando as variáveis; levantamento quando as pessoas, cujos comportamentos se deseja conhecer, são diretamente questionadas; e, estudo de caso “quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento”.

O presente trabalho, numa primeira etapa, pautou-se por uma pesquisa quantitativa, porquanto se propôs a evidenciar uma situação que reclamava investigação e discussão.

Feito isso, e partindo-se dos resultados encontrados, faltaria ainda, a fim de completar a compreensão do quadro, descobrir por quê as ações civis públicas estariam sendo pouco utilizadas, especialmente pelas associações e, dentre elas, as de moradores nativos.

Buscou-se, assim, através do estudo de caso de uma ação civil pública proposta por associação comunitária local, conjuntamente a uma pesquisa qualitativa realizada com membros desta mesma comunidade, complementar o objeto de estudo.

Se num primeiro momento positivou-se uma estatística (mensuração e quantificação), a partir de um problema de pesquisa, confirmando ou refutando a hipótese norteadora, sentiu-se a necessidade de uma análise de dados de conteúdo, indutiva e fenomenológica, para explicar cabalmente o fenômeno.

Segundo KUDE (2000, p.34), os tipos de pesquisa qualitativo e quantitativo podem ser usados simultaneamente, sendo às vezes, até desejável.

Como esta modalidade de pesquisa não está preocupada com a generalização, ou seja, em constatar se os resultados do estudo se mantêm em outros contextos e com outros sujeitos (isso seria objeto de outras pesquisas), mas

tão apenas em descrever a realidade segundo a percepção dos próprios atores envolvidos, contribuindo desta forma para o alcance de soluções implementáveis e eficazes, isso não lhe subtrai a qualidade de científica, porquanto ciência não é só apenas o que se baseia em raciocínio hipotético-dedutivo e em teste de hipóteses com vistas a estabelecer causas e prever o comportamento humano, mas, sobretudo, compreender esse comportamento e apreender os processos pelos quais os seres humanos constroem seus significados (ob. cit.).

Destarte, a opção mostra-se adequada, inclusive em condições de subsidiar teoria emergente acerca de métodos alternativos de resolução de conflitos sócio-ambientais. De acordo com SILVA (2001, p. 23), “Uma mesma pesquisa pode estar, ao mesmo tempo, enquadrada em várias classificações, desde que obedeça aos requisitos inerentes a cada tipo.”

3.2 Instrumentos para coleta de dados

Como instrumentos para coleta dos dados foram utilizados o levantamento e análise das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba, no período compreendido entre julho de 1985 e junho de 2003, e a aplicação de uma entrevista estruturada com seis questões abertas (APÊNCIDE A), com o objetivo de compreender a realidade através dos significados dos próprios sujeitos, *in casu* a comunidade nativa da área de abrangência.

Silva e Menezes (2001, p. 33) definem entrevista estruturada como sendo “a obtenção de informações de um entrevistado, sobre determinado assunto ou problema [...] com roteiro previamente estabelecido”.

3.3 Procedimentos para a coleta de dados

A coleta dos dados ocorreu em três momentos: levantamento das ações civis públicas ajuizadas; entrevista estruturada e dirigida; e estudo de caso de uma das ações levantadas.

3.3.1 Levantamento das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba

Inicialmente, buscou-se levantar o número de ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba, que abrange os Municípios de Imbituba e Garopaba, desde o advento da Lei nº. 7.347/85 até junho de 2003, bem como quantas delas foram promovidas pelo Ministério Público e quantas por associações, com a respectiva análise de dados e discussão das causas e conseqüências dos resultados apurados.

Em data de 29 de maio de 2003 foi solicitado, por escrito, autorização da Juíza Diretora do Foro da Comarca de Imbituba para proceder-se a pesquisa nos livros de registro de ações e no Sistema de Automação do Judiciário (SAJ).

Deferido o acesso ao material, a pesquisa teve início em 04 de junho, quando foram analisados os Livros de Registro de Ações Especiais nº. 001 e nº. 002, bem como os Livros de Registro de Ações Ordinárias nº. 001, nº. 002 e nº. 003, compreendendo o período de 1985 a 1992.

A partir de 1992, por intermédio de Portaria Judicial, foi adotada a utilização de livro único para o registro de todas as ações cíveis, denominado “Livro Tombo”.

Em data de 05 de junho de 2003 retornou-se ao Foro, onde foram examinados os Livros Tombo de “registro de ações cíveis em geral” de números 001, 002, 003 e 004, compreendendo o período de 1992 a 2000.

Após este ano, com a informatização do Judiciário local, os processo passaram a ser registrados e cadastrados em sistemas digitais. A pesquisa teve continuidade no dia seguinte, 06 de junho de 2003, mediante consulta, nos terminais do Foro de Imbituba, ao Sistema de Automação do Judiciário (SAJ), através do qual foram levantadas as ações ajuizadas entre 2000 e junho de 2003.

Feita a relação de todas as ações registradas – num total de 40 –, procedeu-se à busca na *homepage* do Tribunal de Justiça de outros dados não disponíveis no SAJ, como data e local de arquivamento, para localização dos processos.

No dia 10 de junho retornou-se ao Foro de Imbituba com a relação dos processos arquivados, num total de 11, solicitando formalmente o desarquivamento. No dia 13 de junho oito dos autos foram disponibilizados para consulta.

No dia 16 novo comparecimento ao Foro, desta feita para analisar nove novos processos que se encontravam no Cartório Judicial.

No dia 18 de junho comparecimento à Unidade Judiciária de Garopaba a fim de examinar as ações ali existentes, em número de cinco.

No dia 20 de junho, nova visita ao Foro de Imbituba para ter acesso aos processos que estavam no Gabinete do Juiz e no Ministério Público, num total de 14.

Finalmente, um derradeiro comparecimento em data de 30 de junho a fim de verificar se alguma nova ação civil pública tinha dado entrada, bem como analisar o processo que se encontrava em carga com a Procuradoria Geral da Justiça que fora devolvido, concluindo a análise das 40 ações ajuizadas no período.

Era intuito do estudo identificar as ações onde a reparação perseguida foi alcançada e aquelas que não tiveram sua condenação implementadas ou executadas, ou foram estas frustradas, mas tal não foi possível em virtude de não haver nos autos qualquer tipo de informação a respeito.

3.3.2 Entrevista

As entrevistas foram desenvolvidas da seguinte maneira:

- a) Associação Comunitária Ibiraguera Gramense (ACIG): compareceu-se a uma Assembléia Geral Ordinária, ocorrida em 23 de maio de 2003, na qual foi exposto o tema, as finalidades da pesquisa e cadastrados dez voluntários, mediante a assinatura de Termo de Consentimento Informado e, no dia 21 de junho de 2003, em um encontro, previamente agendado, foram entrevistados os dez voluntários.
- b) Associação Nativa Independente das Tradições Açorianas (ANITA): compareceu-se, em data de 30 de maio de 2003, à Assembléia de posse da diretoria recém eleita, em cujo ato foi, igualmente, exposto o tema e as finalidades da pesquisa e, cadastradas dez voluntárias dessa entidade com simultânea assinatura de Termo de Consentimento Informado. No sábado, dia 07 de junho de 2003, adrede agendado, foram entrevistadas as dez participantes na sede da respectiva associação.

3.3.3 Estudo de caso

A fim de ilustrar o estudo, procedeu-se, ainda, ao exame exaustivo de uma ação civil pública proposta pela Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG), de Garopaba, em face de empresa imobiliária que, logrando adquirir a totalidade dos terrenos adjacentes à Praia Vermelha, situada naquele Município, culminou por fechar os caminhos tradicionais de acesso à praia e ao mar, promovendo autêntica privatização de um bem de uso comum do povo, traduzindo-se em apropriação exclusiva de destacada parcela da costa catarinense.

Foi utilizado como critério para a seleção do objeto para estudo de caso, a relevância desta ação para a comunidade.

Os procedimentos adotados para a coleta dos dados nesta fase da pesquisa desdobraram-se em duas partes. A primeira consistiu em um exame exaustivo dos autos da Ação Civil Pública nº. 167.00.000.855-4, que resultou num relatório circunstanciado dos atos processuais. A segunda abrangeu uma entrevista com os membros da entidade autora.

A ação civil pública foi retirada do cartório judicial, com a devida autorização judicial, em 28 de maio de 2003, e estudada por dois dias consecutivos, inclusive com a extração de cópias de todas as 270 folhas que a compõem. Posteriormente, com vistas ao fechamento da pesquisa, ocorrido em 30 de junho, os autos foram mais uma vez consultados para verificar-se a prolação de eventual decisão.

3.4 Apresentação dos dados

Os dados coletados na análise das ações civis serão tabulados e apresentados em forma de tabelas e gráficos com percentuais para, posterior análise e discussão. Já, com a entrevista, alguns depoimentos serão transcritos e analisados.

A todos os entrevistados foi garantido o anonimato com a omissão do nome.

3.5 Descrição do campo de estudo

Imbituba e Garopaba, situados no litoral sul do Estado de Santa Catarina, são os dois municípios abrangidos pelo estudo. Ambos possuem colonização açoriana. A origem desses municípios remonta ao início da colonização da costa catarinense.

A Capitania de Santa Catarina, criada através da Provisão Régia de 11 de agosto de 1738¹⁶, tinha objetivo estratégico-militar consistente na ocupação efetiva do território, para o que, em 1748, teve início a colonização intensa do litoral catarinense com famílias provenientes do Arquipélago dos Açores.

O controle das terras, que retornaram à categoria de públicas, passou às Câmaras Municipais, que as distribuía por meio do regime das *sesmarias*¹⁷. Vigente à época, e de larga utilização, o princípio do *uti possidetis*, invocado pelo próprio Reino de Portugal em face da Espanha para legitimar a ocupação além da linha de Tordesilhas, e pelo qual se reconhecia o domínio àquele que efetivamente exercesse posse sobre áreas tornadas produtivas¹⁸.

Portanto, as terras, quando não outorgadas pelo governo, eram simplesmente ocupadas pelas famílias de imigrantes, sendo sua posse transferida às futuras gerações.

Segundo Diegues (2001):

Os açorianos são descendentes de imigrantes das ilhas dos Açores e também dos madeirenses e portugueses continentais que se estabeleceram no litoral catarinense e rio-grandense a partir de meados do século XVIII, guardando traços culturais próprios, fruto da miscigenação com negros e índios. Esses colonos eram agricultores e pescadores em seus lugares de origem, e quando se fixaram no litoral sul do Brasil passaram a combinar a agricultura com pesca.

¹⁶ A Provisão Régia desincorporou os territórios da Ilha de Santa Catarina e do Continente de Rio Grande de São Pedro da jurisdição de São Paulo, mediante a compra da Capitania de Santo Amaro e Terras de Sant'Ana aos herdeiros de Pero Lopes de Souza, tornando-a uma Capitania Real subordinada ao Governo Geral estabelecido no Rio de Janeiro.

¹⁷ Criado em 1375 pelo Rei D. Fernando I, de Portugal, que implicava em concessões de grandes glebas determinadas a colonizadores e bandeirantes, cujo desiderato originário era dar cultivo às terras que não eram aproveitadas, ficando sujeitas ao pagamento de uma sexta parte dos frutos.

¹⁸ Nesse sentido a Provisão de 14 de março de 1822: "Hei por bem ordenar-vos nas respectivas medições e demarcações, sem prejudicar quaisquer possuidores que tenham efetivas culturas nos terrenos, porquanto devem eles ser conservados nas suas posses, bastando para título as reais ordens, porque as mesmas posses prevalecerão às sesmarias posteriormente concedidas";

Franklin Cascaes (apud DIEGUES, 2001C), acrescenta que os açorianos começavam a pescar tainha entre maio e agosto, quando abandonavam as atividades agrícolas. Como grande parte deles vivia isolada, de início garantiram sua sobrevivência tomando emprestadas técnicas e espécies cultivadas dos indígenas, como por exemplo a mandioca; o óleo para iluminação era retirado de peixes e baleias. As igrejas eram o ponto de encontro e onde iam aos domingos usando carroças e carros-de-boi.

Ainda no século XVIII, dedicaram-se à captura da baleia com uma embarcação chamada baleeira, e que se tornou fundamental para outros tipos de pescas praticados até hoje.

Essa situação começou a ser alterada em meados do século XX, com a expansão urbana de Florianópolis e da orla marítima entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A partir desse momento, iniciou-se uma especialização das atividades pesqueiras, em detrimento da agricultura. A essa última se dedicavam mais as mulheres, principalmente no preparo da farinha de mandioca, enquanto os homens se ocupavam da pesca.

Os pescadores de origem açoriana ficaram conhecidos como excelentes profissionais, migrando sazonalmente para o Rio Grande do Sul ou São Paulo, onde eram chamados *pescadores-andorinhas*. Muitas técnicas novas foram introduzidas por açorianos nos locais para onde migravam em suas campanhas de pesca. A partir de 1970, a indústria de pesca ganhou grande impulso em Santa Catarina, com a política de incentivos fiscais. No entanto, em menos de dez anos se fizeram sentir os sinais da sobrepesca e algumas empresas catarinenses mudaram para outros lugares, como o litoral norte amazônico, levando seus barcos e pescadores. No litoral catarinense permaneceram, sobretudo as comunidades de açorianos dedicadas à pequena pesca e mais recentemente a maricultura.

Ainda segundo Diegues (2001), as décadas de 70 e 80 também trouxeram outras alterações importantes para o litoral catarinense: a introdução do turismo e das residências secundárias. Muitos pescadores, como resultado da expansão urbana e da diminuição dos estoques, se transferiram para o setor de serviços, atendendo ao grande contingente de turistas nacionais e estrangeiros que passam a temporada de verão no litoral catarinense e sul-riograndense.

Além, dos municípios de Imbituba e Garopaba serviram também, como campo de estudo a Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG) e, a Associação Nativa Independente das Tradições Açoriana (ANITA).

3.5.1 Imbituba

❖ Origem do nome

Segundo Martins (1971), o topônimo *Imbituba* provém do indígena *Embetuba* ou *Imbituba* que significa região com imensa quantidade de imbé, uma espécie de cipó escuro-roxo, muito resistente, usado para confecção de cordas. Esta alternativa toponímica consta do acervo de pesquisas dos historiadores Antenor Nascente e Teodoro Sampaio.

O mesmo autor discorre que a etimologia do termo "Imbituba" nos demonstra o seu valor geográfico, derivando-se do prefixo "Imbé" e do sufixo "tuba". "Imbé", também denominada "guaimbé", é uma palavra muito conhecida tanto pelo índio como pelos homens do mar, agricultores, construtores e jardineiros. Portanto, *Imbituba* significa "lugar onde há cipó em abundância".

❖ Histórico do município

Imbituba foi povoada em 1715 pelos açorianos. A Armação para a pesca da baleia foi fundada em 1796 e extinta em 1829. *Imbituba* passou a chamar-se *Armação de Imbituba*. Em 1870 foi construído o primeiro trapiche do Porto de *Imbituba*.

O Município foi criado pela Lei nº 1.451, de 30/08/1923, e instalado em 01/01/1924. O primeiro prefeito de *Imbituba* foi o Engº Álvaro Monteiro de Barros Catão, tendo Ugero Pitigliani como vice-prefeito.

Em 06/10/1930, pelo Decreto nº 1, do Governador Provisório do Sul do Estado, Coronel Fontoura Borges do Amaral, *Imbituba* teve suprimida sua autonomia como Município.

Em outubro de 1949, a Assembléia Legislativa do Estado mudou o nome *Imbituba* para "Henrique Lage", sendo que em 06/10/1959, através de Projeto de Lei de autoria do então Deputado Ruy Hülse, que transformou-se na Lei nº 446/59, "Henrique Lage" passou a denominar-se, novamente, de *Imbituba*

Em 21/06/1958, pela Lei Estadual nº 348/58, ocorreu a segunda emancipação de *Imbituba*, então denominada Henrique Lage. O Município foi instalado em 05/08/1958, tendo como prefeito provisório o sr. Walter Amadei Silva.

A economia da cidade tem no primeiro porto privado do país e na Zona de Processamento de Exportação as principais fontes de renda.

Na Praia do Rosa, distrito localizado a 23 km do centro da cidade, os moradores e os ecologistas empenham-se em manter um ambiente rústico. Não há iluminação nem ruas asfaltadas e a construção de edifícios é proibida. De maio a dezembro ocorre a reprodução de baleias-francas. O Costão Sul é um ótimo local para observá-las.

Imbituba possui 35.695 habitantes, sendo 17.630 homens e 18.065 mulheres, com um crescimento de 2,08% em relação a 1996 (IBGE 2000).

❖ Aspectos geofísicos

O Município de *Imbituba* fica compreendido entre a latitude 28°06' e 28°20' S e longitude 48°39' e 49°45' W. Está localizado a 3.139 km ao sul do Equador, 533 km ao sul do Trópico e a 10 metros acima do nível do mar.

Imbituba pertence à região sul do Estado de Santa Catarina e à microregião da Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL), composta de 16 municípios. Está situada no litoral sul do Estado de Santa Catarina, a 90 km da capital Florianópolis.

O clima é temperado, moderado e chuvoso, sofrendo grande influência marítima e condicionamento do relevo circundante. A unidade relativa do ar é muito alta em *Imbituba*.

A área do município é de 167 km² e está localizada entre o mar, Atlântico Sul, e a planície diluvial do Rio D'Una e entre as lagoas de Araçatuba ao Norte e a lagoa do Mirim e parte da restinga arenosa que separa a lagoa do mar, ao sul.

De uma maneira geral, a paisagem se compõe de sambaquis do período Quaternário, da Era Cenozóica (areias litorâneas). Granito grosseiro, de cinzento a cinza rosa, com fenocristais de feldspato alcalino e quartzo.

A planície argilo arenosa aluvial, junto ao Rio D'Una em sua maior parte é própria para lavoura irrigada que não faça muitas exigências à qualidade de solos como, por exemplo, o arroz. A mecânica destes solos é de pouca resistência, apresentando problemas.

3.5.2 Garopaba

❖ Origem do nome

O nome "Garopaba" é indígena. Significa, em Guarani, língua local YGÁ, YGARA, YGARATÁ, ou seja, barco, embarcação, canoa. E MPABA, PABA significam estância, paradeiro, lugar, enseada. Assim Garopaba significa *Enseada das Canoas*, ou *Enseada dos Barcos*. O nome se relaciona com a origem de Garopaba, onde a enseada era um seguro ancoradouro para embarcações.

❖ História

Conta-se que em 1525 uma expedição naval espanhola, comandada por Dom Henrico de Acuña, que se dirigia às Molucas, passando pelo estreito de Fernão de Magalhães, foi obrigada a se refugiar na Baía de Garopaba, fugindo de um temporal.

Os expedicionários encontraram ali a tribo Carijó, que vivia da pesca, da caça e de produção de verduras e raízes.

Todavia somente em 1666 começaram a instalar-se em Garopaba os primeiros imigrantes açorianos. No século XVII intensificou-se a imigração.

Em 1793 foi criada a Armação de São Joaquim de Garopaba, que durou até 1846, quando a localidade foi elevada à categoria de Freguesia.

Na época, o produto grandemente procurado era o óleo das baleias que eram pescadas na região. Esse óleo servia para a iluminação pública, e era misturado à argamassa, fazendo o papel de cimento, que ainda não existia.

Em 1864 assumiu a paróquia o padre italiano Rafael Faraco, homem dinâmico e atuante que, com seu trabalho, deu um impulso à vila dos pescadores, obtendo, graças a seu esforço, a condição de município para Garopaba, fato ocorrido no dia 6 de março de 1890. Garopaba continuou a ser uma vila de pescadores até recentemente, quando foi descoberta, primeiro por campistas, que no verão armavam suas barracas à beira do mar, e depois pelos surfistas, em razão de suas praias, excelentes para o surf. Nos últimos anos Garopaba vem sendo descoberta por turistas, entre eles argentinos e uruguaios. Entretanto, a maior parte dos veranistas ainda é de gaúchos, que fizeram de Garopaba a opção para suas férias.

❖ Localização

Garopaba é uma enseada que se estende da Ponta do Faísca ou Gamboa até a Ponta do Ouvidor, banhada a leste pelo Oceano Atlântico, a oeste e norte fazendo limites com o Município de Paulo Lopes e a sul com o de Imbituba. Possui uma área de 111 kms² de extensão. Situada 27°58'15" de latitude e a 48°39'36" de longitude, na região sul de Santa Catarina, Brasil. Dista 79 km. de Florianópolis, capital do estado.

Atualmente a cidade sobrevive do turismo, sendo que a pesca artesanal experimentou acentuado declínio em virtude da concorrência da pesca industrial e da escassez dos cardumes.

3.5.3 Associação Comunitária Ibiraguera Gramense (ACIG)

A Associação Comunitária Ibiraguera Gramense (ACIG) é a autora da ação civil pública que adiante será objeto de um estudo de caso. Por tal razão, torna-se importante sua apresentação pormenorizada.

❖ Descrição da Organização

A Associação Comunitária Ibraquera Gramense (ACIG), é uma associação civil sem fins lucrativos, constituída por moradores da localidade da Grama, divisa dos Municípios de Imbituba e Garopaba, no litoral central de Santa Catarina, onde tem sua sede.

Tem como finalidade “representar a comunidade na sua área de abrangência”, “defendendo seus direitos e cobrando seus deveres, bem como defender seu pensamento e ações”, a teor do art. 2º. de seu Estatuto.

Dentro dessa finalidade maior estão elencados os seguintes objetivos específicos:

- I – promover o bem estar e o desenvolvimento da comunidade... ;
- II – integrar e dinamizar as ações dessas comunidades, aprimorando-as como agentes de seu próprio desenvolvimento;
- III – despertar, nos membros da comunidade, a consciência de suas potencialidades, possibilidades e deficiências, incentivando-as a solução de seus problemas;
- IV – promover condições e situações em que a comunidade tenha oportunidade de participar do trabalho comunitário, através das quais desenvolva sua capacidade de cooperação e responsabilidade;
- V – oportunizar a participação de todos os seus membros;
- VI – integrar e fortalecer os valores de ordem moral e cultural através do cultivo das virtudes cívicas;
- VII – promover e estimular o lazer e o esporte, através de competições e registro de equipes junto à Federação Catarinense de Esporte Amador;
- VIII – pleitear, junto às autoridades públicas federais, estaduais ou municipais competentes, instalações, melhoramentos e manutenção de serviços públicos essenciais...;
- IX – defender, junto aos órgãos competentes do Governo ou outras entidades, as reservas ecológicas contidas em sua área de abrangimento, evitando a caça e pesca predatória e o uso de recursos incompatíveis com os da região, poluição pelo mau uso das praias e exploração inadequada aos direitos comunitários do sub-solo.

A organização foi formalmente constituída em 06 de outubro de 1986, data da assinatura de seus atos constitutivos, que foram registrados no Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas da Comarca de Imbituba em 29 de julho de 1987.

A entidade é totalmente oficializada, com inscrição do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), status que já lhe propiciou obter verbas públicas (subvenções) para projetos sociais.

Ao longo de sua existência deu margem à construção, também em regime de mutirão, da sede própria do “Clube Girassol dos Idosos”, grupo nascido dentro da Associação Comunitária da Ibiraquera, assim como em seu âmbito desenvolveu-se o “Clube de Mães”.

Reflexo dessa experiência bem sucedida, incentivou a recente formação da Associação Nativa Independente das Tradições Açorianas (ANITAS), entidade formada exclusivamente por mulheres da região.

A organização possui um time de futebol de campo que atua nos campeonatos locais, e uma escolinha de futebol, que incentiva os meninos e adolescentes à prática do esporte, revelando novos talentos.

Já a ACIG celebrou diversos convênios com setores públicos e entidades congêneres, que propiciaram o oferecimento de serviços na área da saúde, nomeadamente médico odontológicos.

Há mais ou menos três anos procurou um advogado para integrar seus quadros, com vistas a obter esclarecimentos acerca do fechamento de caminhos antigos e de cerceamentos de acesso à praia por parte de proprietários que exploram atividades turísticas na localidade.

Nesse período já promoveu as seguintes atuações no campo jurídico institucional:

- 01- Ação Possessória contra o Loteamento Rosa Norte
- 02- Assistência Litisconsorcial na Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o Loteamento Rosa Norte;
- 03- Participação Ativa na formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Imbituba;
- 04- Participação no Termo de Ajustamento de Conduta celebrado pelo Ministério Público de Santa Catarina com a empresa Maiojama Participações Ltda., incorporadora do Loteamento Rosa Sul, no qual

- foi obtido a criação futura da Casa do Pescador e do Museu da Pesca entre outras providências e salvaguardas ao meio ambiente;
- 05- Assistência Litisconsorcial na Ação Civil Pública promovida pelo Movimento Ambiental do Rosa contra a Pousada Vida, Sol e Mar;
 - 06- Apresentação e Defesa de Projeto de Urbanização da Praia do Ouvidor perante a Delegacia do Patrimônio da União;
 - 07- Campanha pública contra os fechamentos dos caminhos da Praia Vermelha e da Praia do Ouvidor, e para a proibição de veículos na faixa de praia;
 - 08- Gestão junto ao Ministério Público Federal, em Florianópolis, para a abertura da Praia Vermelha;
 - 09- Ação Civil Pública contra Grupo Gerdau em relação à privatização da Praia Vermelha;

❖ Identificação dos Agentes

A entidade é formada basicamente por pescadores de famílias tradicionais da região.

O corpo de associados está distribuído em órgãos sociais, assim estruturados:

- Assembléia Geral
- Comissão Diretora
- Conselho Fiscal
- Comissões Executivas (Educação e Cultura; Saúde; Agro-Pecuária; de Mutirões, de Promoções, de Esporte e Lazer; de Infra Estrutura e Preservação [ambiental], e de Apoio)

Todos os sócios, sem distinção de categorias, estão obrigados a pequena contribuição mensal para fazer frente às despesas ordinárias da entidade, os quais são regidos por rígido código de disciplina, que prevê, entre outras medidas, a advertência, a suspensão e a exclusão de associado que descumpra o Estatuto.

❖ Identificação do Espaço Físico

A Associação Comunitária em comento é proprietária de um amplo terreno na Estrada Geral da Praia do Ouvidor, no qual foram construídas, em regime de mutirão, uma sede social, um salão de festas, um campo de futebol, uma igreja (posteriormente doada para a Diocese de Garopaba) e um posto de saúde.

Sua área de abrangência são as localidades de Praia do Ouvidor (Município de Garopaba), Praia do Rosa (Município de Imbituba) e região da Ibiraquera-Grama (divisa dos Municípios de Garopaba e Imbituba).

❖ Identificação do Espaço Conceitual

A Associação Comunitária está inserida como representativa da sociedade civil do âmbito de sua base territorial, e exerce a pressão democrática frente aos poderes constituídos, tendo assegurado pela Constituição da República e pela Lei Orgânica do Município de Imbituba e Garopaba, a participação na formulação de políticas, audiências públicas, etc.

Exerce, também, as prerrogativas outorgadas pela Lei 7.347/85 – Lei da Ação Pública, que confere legitimidade às associações para a defesa dos interesses difusos e coletivos, ligados ao meio ambiente, consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, através do ajuizamento de ações coletivas.

A organização está estabelecida numa das praias do Município de Garopaba (Ouvidor), que embora distante do centro da cidade e já com razoável número de habitantes e movimentação econômica, ainda não foi elevada à categoria de distrito, podendo ser enquadrada como um bairro periférico.

Garopaba é uma unidade autônoma do Estado de Santa Catarina, que por sua vez é integrante da Federação da República do Brasil.

A Associação Comunitária Ibiraquera Gramense é um modelo clássico de sistema adaptativo complexo, na medida em que, desde a sua criação até a data de hoje, a localidade em que está inserida passou por uma transformação gigantesca e sem precedentes, decorrente do surgimento do fenômeno turístico, e a organização

soube se reciclar e acompanhar as inovações econômicas e culturais, sem cair em obsolescência.

Com efeito, ao revés de intimidar-se pela brusca e repentina alteração de sua cultura, encontrou meios de resgatar os valores locais, fazendo-se respeitar pelos novos habitantes da localidade, em sua maioria migrantes que vieram explorar a atividade turística.

3.5.4 Associação Nativa Independente das Tradições Açoriana (ANITA)

A Associação Nativa Independente das Tradições Açoriana (ANITA), também uma sociedade civil sem fins lucrativos, com sede na Estrada Geral da Ibraquera, s/nº., Município de Garopaba, Estado de Santa Catarina, constituída em 24 de setembro de 2002, com seus estatutos arquivados no Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas de Imbituba sob o nº. 534, do Livro nº. A-05, inscrita no CGC/MF sob o nº. 05.341.686/0001-06, formada exclusivamente por mulheres nativas da região.

CAPÍTULO 4

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados, analisados e interpretados os dados coletados na análise das ações civil públicas, nas entrevistas realizadas com os participantes das Associações ANITA e ACIG e no caso concreto estudado.

4.1 Apresentação dos dados resultantes da análise das ações civis públicas

Ano	Número de Ações	(%)
1985	-	-
1986	-	-
1987	-	-
1988	-	-
1989	02	5,0
1990	-	-
1991	01	2,5
1992	04	10,0
1993	03	7,5
1994	02	5,0
1995	07	17,5
1996	01	2,5
1997	01	2,5
1998	04	10,0

Ano	Número de Ações	(%)
1999	01	2,5
2000	01	2,5
2001	06	15,0
2002	03	7,5
2003	04	10,0
Total	40	100

Tabela 1: Número de ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003.

Os resultados alcançados mostram que a ação civil pública, diante do acúmulo de evidências empíricas que retratam um crescente aumento das agressões ao meio ambiente e aos interesses difusos como um todo,, está sendo utilizada muito aquém de seu potencial, com uma média de 2,2 ações ajuizadas por ano.

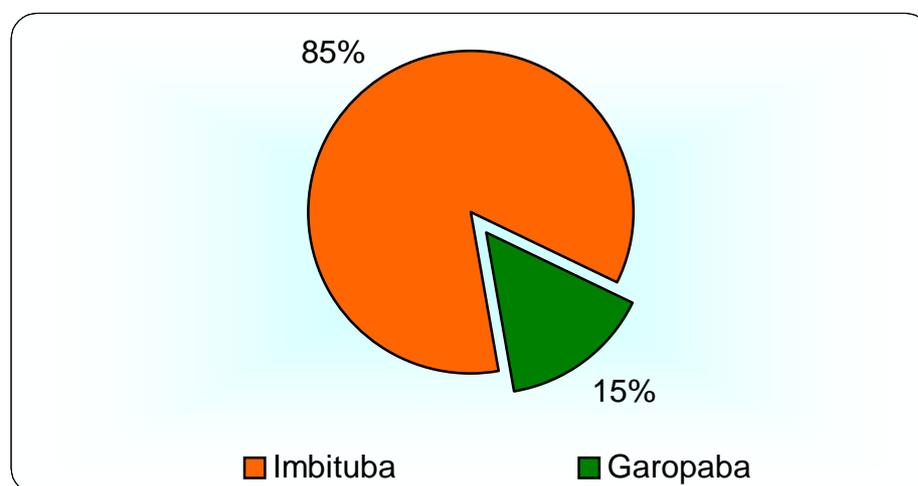


Gráfico 1: Distribuição, por município, das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003.

A maioria delas (85 %), dizem respeito a conflitos verificados no âmbito do Município de Imbituba, sendo que apenas (15%) são relativas ao território do

Município de Garopaba, o que se justifica na medida em que Imbituba, além de ser a sede da Comarca, é uma cidade com população superior e economia diversificada.

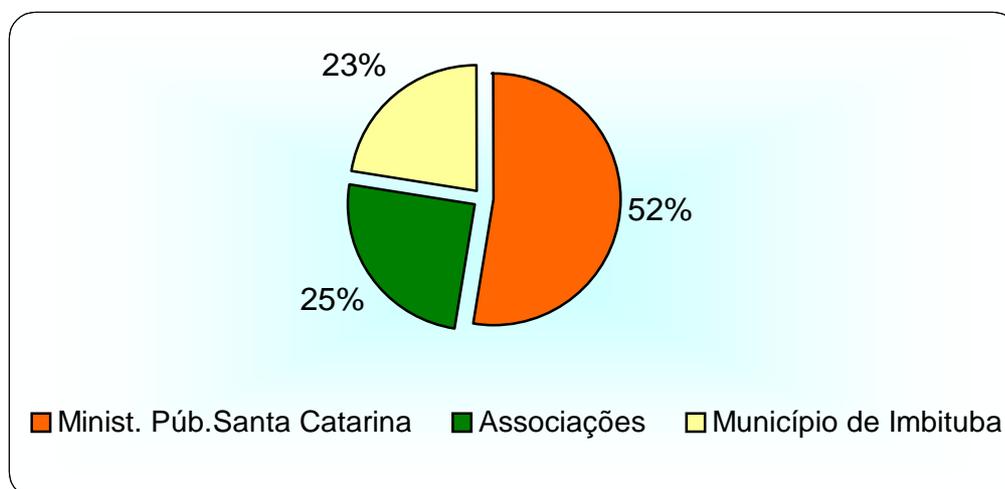


Gráfico 2: Autor das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003.

O Ministério Público destacou-se como o maior autor de ações civis públicas, com (52%) ações ajuizadas do total.

Em seguida vieram as associações, com (25%) do total das ações promovidas. Por último, encontra-se o Município de Imbituba, que ajuizou (23%) do total.

A realidade que se descortinou demonstra que as ações civis públicas estão ainda muito dependentes do Ministério Público. Todavia, constata-se a ausência de uma estrutura permanente que possa receber denúncias ou instaurar os procedimentos administrativos preparatórios (inquéritos civis), estando o órgão assoberbado de trabalho, sem assessoramento capacitado, e ainda atendendo a três juízes, em dois Foros distintos (mais de 15.000 processos).

As associações que fizeram uso das ações civis públicas são, na maioria, compostas por pessoas de fora da área de estudo, como o Movimento Ambiental do Rosa (MAR), que agrega veranistas e alguns residentes de outros Estados, e a Associação Comercial e Comunitária da Ibiraquera (ACCI), que reúne apenas investidores externos que operam Pousadas na localidade.

Somente duas associações são nativas: a Associação Comunitária da Praia da Silveira (ACPS) e a Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG). A primeira ajuizou uma única ação e, segundo elementos constantes dos autos, a entidade teria sido manipulada por veranistas da Praia do Silveira a fim de defender seus interesses pessoais, o que veio a se confirmar na medida em que a entidade, após atingir parcialmente a finalidade a que se propôs, jamais esboçou qualquer nova reação, embora fatos ainda piores de agressão ao meio ambiente passassem a ocorrer precisamente no mesmo local (construção de edificações em topo de morro e em desacordo com o Plano Diretor).

Já a segunda entidade, que se trata de associação consolidada, além das duas ações civis públicas que ajuizou, com efeitos abrangentes (privatização da Praia Vermelha e Caminhos Antigos da Praia do Rosa), promoveu também uma ação de manutenção de posse com vistas à desobstrução de acesso público à praia.

Analisando-se as ações propostas pelo Município de Imbituba, fica evidente que o mesmo objetivava neutralizar interesses contrários à administração no poder, quando não as usava para retaliações de cunho político partidário contra ex-dirigentes. Uma das ações propostas pelo Município de Imbituba, em relação à Indústria Carboquímica Catarinenese (ICC), que devastou a cidade nos poucos anos que ali esteve instalada, de forte cunho social e ambiental, posto que objetivava a recuperação da paisagem e do meio ambiente, além de expressiva indenização ao erário público, foi objeto de inexplicável pedido de desistência, que por sua vez veio a ser acolhido pela Juíza titular da época, sem que fosse aberto vista ao Ministério Público, em flagrante irregularidade procedimental.

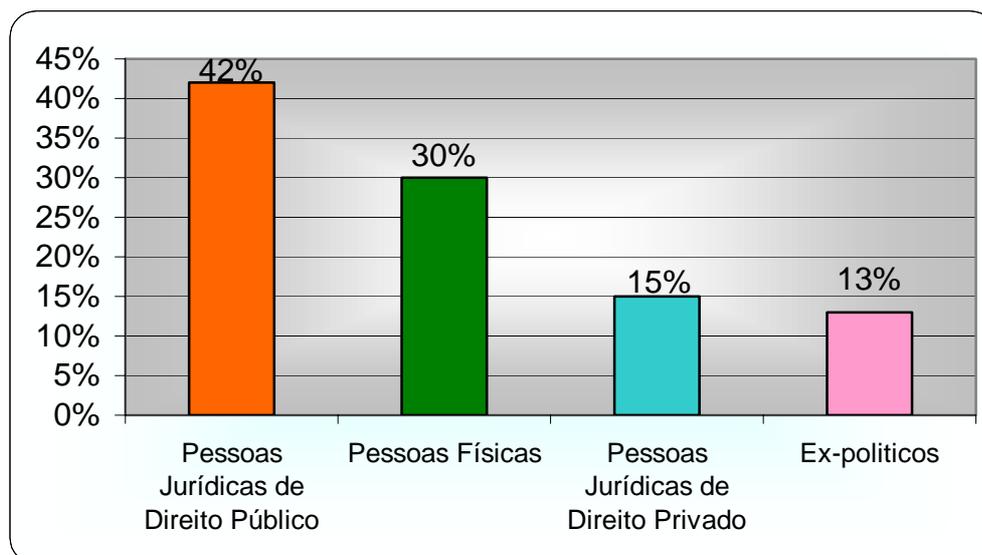


Gráfico 3: Réus das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003.

Observa-se que os réus das ações analisadas, as pessoas jurídicas de direito público estão em primeiro lugar, com (42%) das ações ajuizadas, aparecendo o Município de Imbituba como réu em 10 ações; o Município de Garopaba demandado em quatro ações; o Estado de Santa Catarina foi acionado duas vezes, uma diretamente e outra por intermédio de sua Fundação de Meio Ambiente (FATMA); e a União Federal foi processada uma única vez, por sua empresa pública Indústria Carbiquímica Catarinenese.

Em seguida, destacam-se as pessoas físicas, com (30%) de ações contra si instauradas; secundadas pelas pessoas jurídicas de direito privado, que respondem a (5%) das ações. Segue-se a figura de ex-políticos como réus, com (13%) de incidência nas ações.

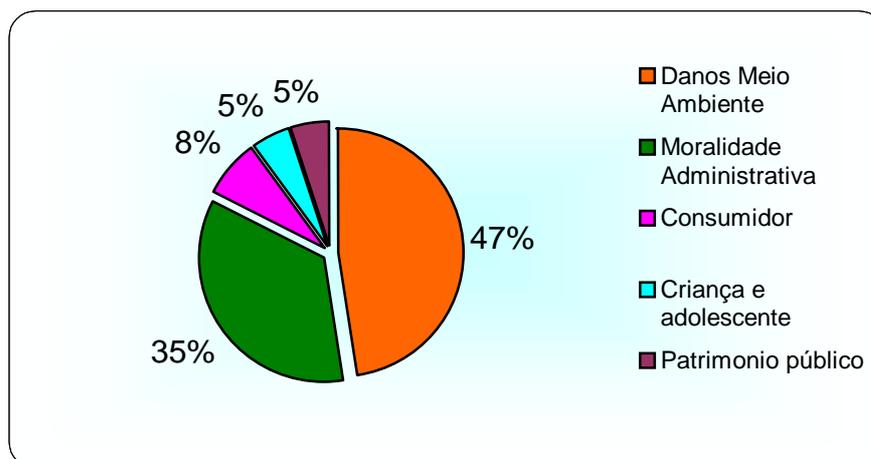


Gráfico 4: Assunto das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003.

Concernentemente aos assuntos tratados nas ações, verifica-se que os danos ao meio ambiente são objeto de (47%) das ações, seguidos da moralidade administrativa, que são tratadas em (35%) das demandas. Os direitos do consumidor aparecem em (8%) das ações, e o das crianças e adolescentes em (5%), com igual percentual à defesa do patrimônio público.

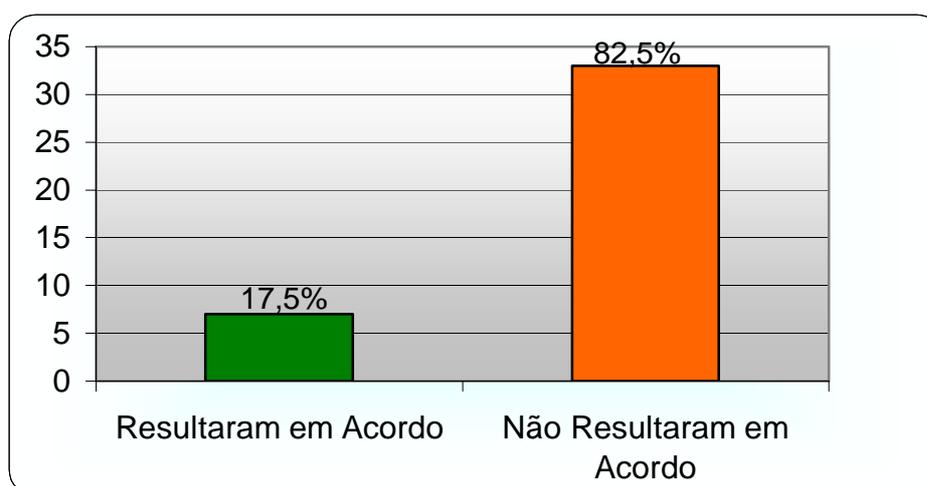


Gráfico 5: Resultado das ações civis públicas ajuizadas na Comarca de Imbituba no período de julho de 1985 a junho de 2003.

De todas as ações examinadas, pode-se constatar que (17,5 %) resultaram em acordo, e as demais tiveram fim por sentença ou estão em andamento.

4.2 Resultados da entrevista com as participantes da Associação Nativa Independente das Tradições Açorianas (ANITA)

Foram entrevistadas 10 participantes da ANITA, todas do sexo feminino por ser, esta associação, formada exclusivamente por mulheres residentes na região da praia do Ouvidor no município de Garopaba, Santa Catarina. Com base nos resultados constatou-se que:

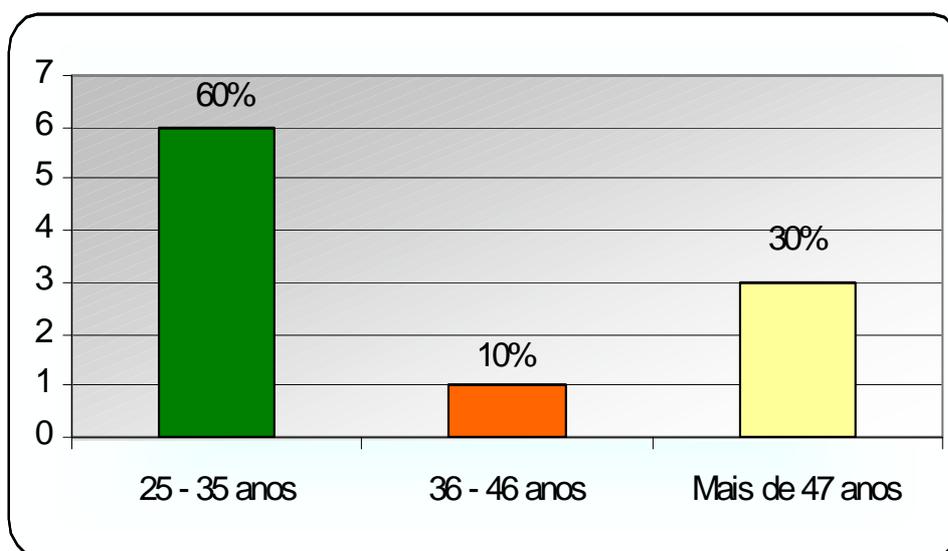


Gráfico 6: Faixa etária das participantes da ANITA

A faixa etária predominante é a 25-35 anos com (60%), seguido de mais de 47 anos (30%) e, de 36-46 anos (10%). Observa-se que as participantes são jovens.

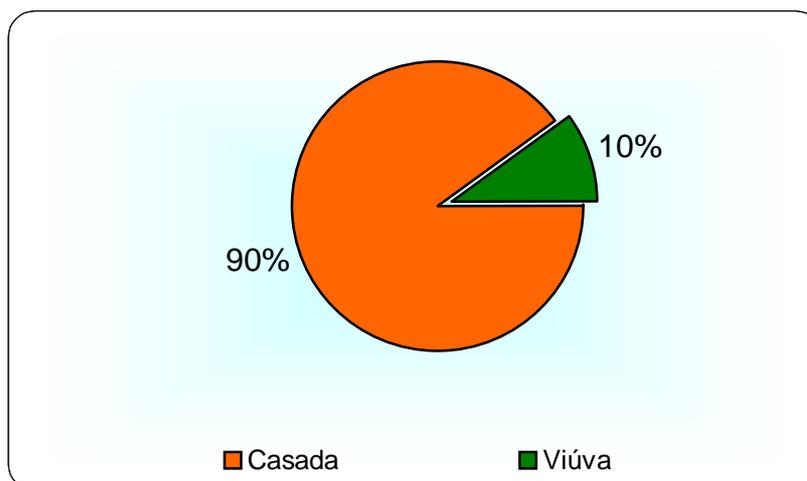


Gráfico 7: Estado civil das participantes da ANITA

Constata-se que (90%) das participantes entrevistadas são casadas e, (10%) são viúvas.

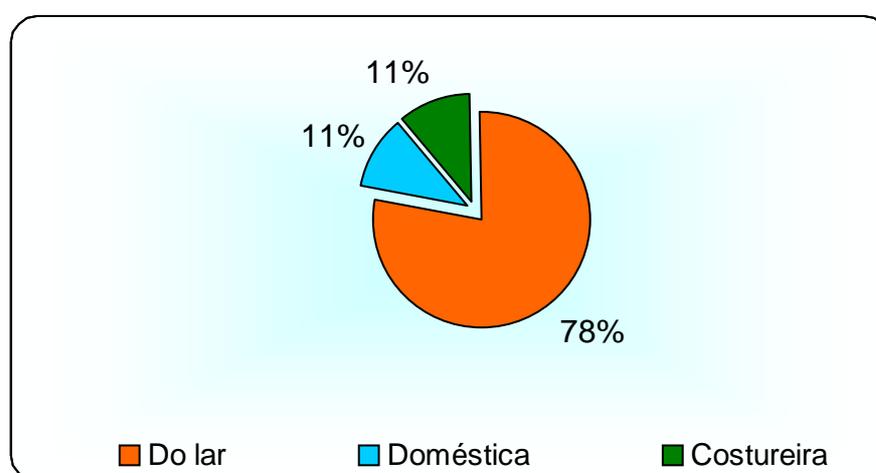


Gráfico 8: Profissão das participantes da ANITA

As participantes da ANITA são, na sua maioria (78%) são do lar (donas de casa), seguido de doméstica e costureira com o mesmo índice.

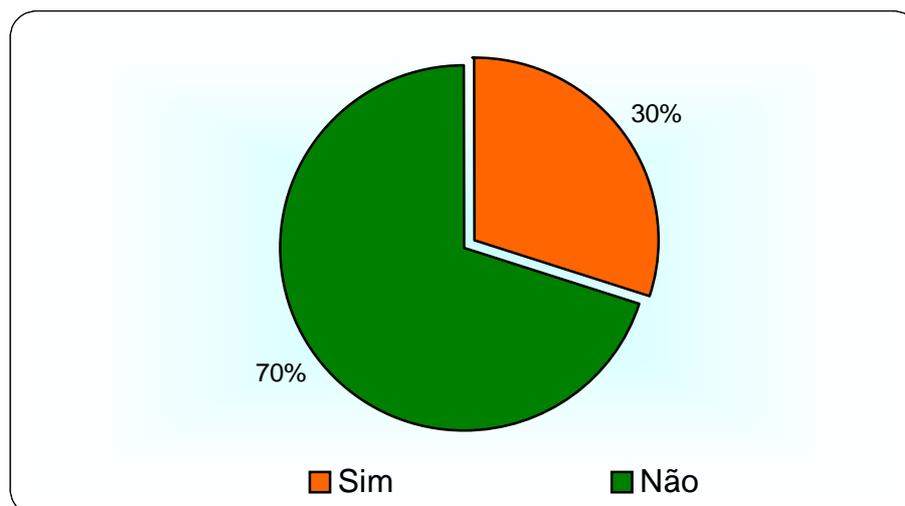


Gráfico 9: Participação em Associação Comunitária.

Conforme resultado apresentado, (70%) das entrevistadas participam de apenas uma Associação, ou seja, da ANITA e, (30%) participam da ANITA e de outras Associações Comunitárias, como por exemplo, da Associação de Mães e da Associação de Idosos, demonstrando que existe, naquela região, entre as pessoas mais singelas, a noção de que para se alcançar resultados coletivos, nada melhor do que a força da união. Segundo Macedo (apud OLIVEIRA JUNIOR e LEITE, 1996) o indivíduo para influir no seu próprio destino tem necessidade da vida associativa.

Nesse sentido é o entendimento de Bobbio (1992), para quem a relação indivíduo-estado é desproporcional em uma sociedade de massas; um indivíduo só é muito pequeno para fazer diferença; um só é muito pequeno para fazer a diferença.

Realmente, um dos grandes avanços do terceiro setor no sentido de fortalecer e empoderar a sociedade civil é a possibilidade da reunião dos indivíduos em Associações comunitárias que embandeirem suas reivindicações.

Nas entrevistas realizadas essa questão foi desvelada, dentro do senso comum, na fala, por exemplo, de uma delas quando disse: *“a primeira vez que fomos ouvidas foi quando nos reunimos aqui para falar dos problemas de nossa comunidade. Eu acredito que uma andorinha sozinha não faz verão...”*

Aliás, as Associações são fundamentais para o desenvolvimento da democracia. Elas ensinam diálogo e a ver atendidas as reivindicações coletivas diante do poder estatal.

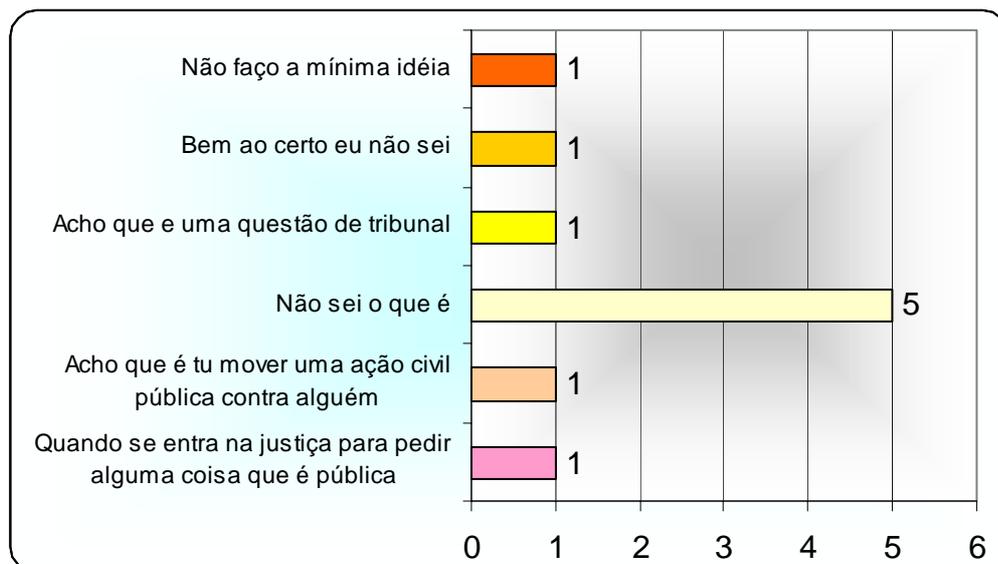


Gráfico 10: O que as entrevistadas da ANITA sabem sobre o que é uma ação civil pública.

Apesar de saberem da importância de estarem reunidas em Associação, as mulheres ainda não sabem ao certo o que é uma Ação Civil Pública e o Ministério Público. O que se pode inferir daí é a falta de proximidade das instituições com o povo.

Esse antagonismo também parece estar mostrando a dificuldade que existe com termos jurídicos ou com a linguagem jurídica; como também pode evidenciar que elas ainda não conseguem fazer a relação de como a Associação vai proceder na busca do interesse coletivo. Assim, sabem que para alcançar os objetivos comuns se faz necessário unirem-se, todavia, não conseguem vincular a Associação com a Ação Civil Pública.

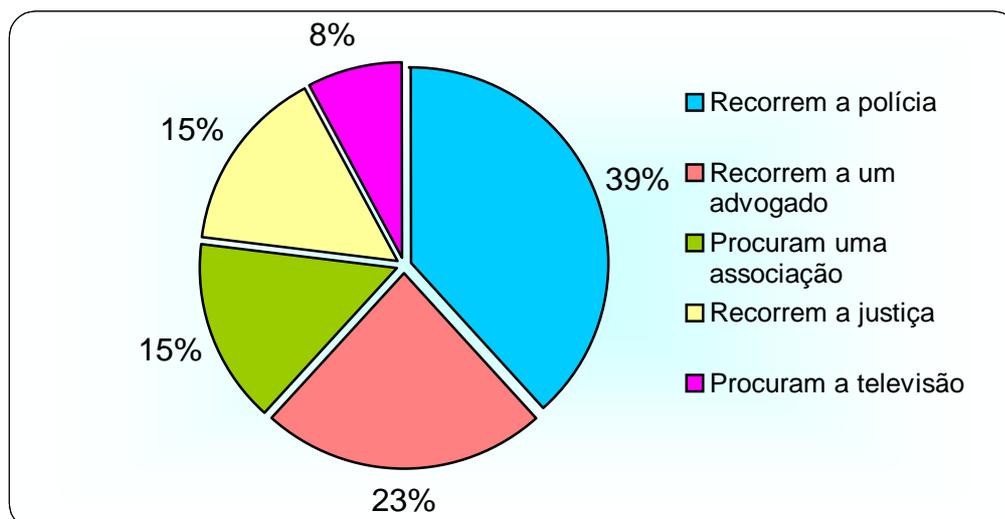


Gráfico 11: A quem os membros da ANITA recorrem em caso de conflito de interesse da comunidade

Constatou-se que (39%) das entrevistadas referiram que os membros da associação recorrem à polícia diante de um conflito que envolva os interesses da comunidade; (23%) recorrem a um advogado; (15%) recorrem a justiça; um mesmo número (15%) recorrem a associação e, (8%) recorrem a televisão.

Há sentimentos incompatíveis: precisam da polícia e dela necessitam para solucionar os conflitos, mas ao mesmo tempo não confiam ou tem medo dela. Nesse sentido, uma das entrevistadas referiu: *“nós temos medo de falar com a polícia. O medo ta sempre com a gente”*.

Hodiernamente o país inteiro vive num clima de desconforto e de falta de credulidade, o medo supera a confiança nas polícias.

Já em relação às Associações, para Macedo (apud OLIVEIRA JUNIOR e LEITE, 1996, p. 201) as mesmas são essenciais na defesa dos interesses difusos e no aperfeiçoamento da democracia. Relata ele que nas “democracias representativas ocidentais a participação da sociedade no processo de decisão se resume nas eleições e acabou. O indivíduo não tem mais como influir no seu próprio destino. Por isso a necessidade de vida associativa.”

O mesmo autor acrescenta que as associações civis valem-se ainda bastante timidamente do instrumental jurídico na defesa dos interesses difusos. Contudo são imprescindíveis a uma democracia visto que ensejam uma efetiva participação da sociedade organizada.

Ao serem questionadas sobre como vêem o acesso a Justiça na Comarca de Imbituba, obteve-se as seguintes respostas:

“ta fácil de chegar, mas ela, a justiça, não dá atenção. As pessoas humildes são sempre prejudicadas. Se olha só para o dinheiro.”

“ta difícil, muito complicado o acesso é muito lento.”

“ta muito lenta, difícil, e complicada.”

“Ta muito lento, difícil, devagar quase parando.”

“Ta difícil, devagar e muito complicado.”

“É ruim porque todo mundo tem medo.”

“É difícil, não é rápido e é complicado o acesso. Agora que começamos a nos reunir pode ser que as coisas da comunidade melhorem.”

“Ta difícil, lento, depende de um político, de um juiz!”

“Ta difícil, muito lento. Se se tem dinheiro é rápido.”

“Ta difícil, muito complicado, o acesso é muito lento.”

Através dos depoimentos é possível observar que ao lado da desinformação, a linguagem jurídica parece constituir um obstáculo importante à melhor compreensão dos direitos, podendo provocar assim, o desinteresse e o distanciamento em relação ao jurídico e, conseqüentemente, em relação à lei.

É que de modo geral as leis se apresentam de forma ininteligível para a maioria da população. A linguagem técnica utilizada pelos operadores do direito precisa ser decodificada, sem perder a precisão de seu sentido, revelando de forma clara a Constituição Federal, as leis e outras normas jurídicas; para tornar o direito uma ferramenta que potencialize o desenvolvimento da sociedade, deixando de ser visto apenas como um instrumento normatizador de condutas e gerenciador de conflitos. Ademais o desconhecimento dos aspectos básicos das leis que concernem e afetam diretamente a vida das pessoas dificulta o exercício pleno da cidadania.

E cabe lembrar que, em geral, os mais pobres, tais como pescadores e camponeses, não dispõem de recursos para a contratação de advogados, têm seus direitos desrespeitados e se vêem obrigados a conviver com situações de insegurança jurídica e desvantagem social.

O paradoxal é que o direito contemporâneo nasceu com o objetivo de ser o instrumento de proteção do fraco contra o forte, afinal, a ordem jurídica surgiu ante sua possibilidade de limitar o exercício por parte daqueles que detêm o poder.

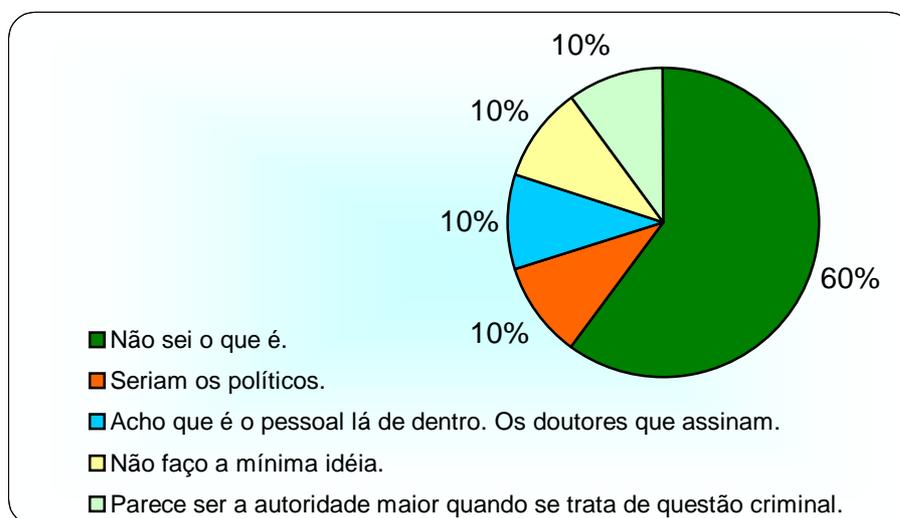


Gráfico 12: Como as participantes da ANITA vêem o acesso ao Ministério Público

Verifica-se que (60%) das entrevistadas, afirmam não saber o que é Ministério Público seguido de (10%) que pensam ser os políticos; (10%) acham que são os doutores; (10%) que acreditam ser “a autoridade maior que trata de questão criminal” e, outros (10%) afirmam não ter a mínima idéia do que seja o Ministério Público. Esses resultados mostram, mais uma vez a distância existente entre as instituições em comento e a comunidade.

Finalmente, se abriu a entrevista para que as mulheres participantes da ANITA acrescentassem o que entendessem oportuno. Elas demonstraram estar insatisfeitas ante a dificuldade que os mais necessitados possuem de acessar a justiça. Esse problema (acesso à Justiça, ou a falta de) foi referido por todas e denota o quanto percebem essa instituição afastada dos que dela mais precisam, também no entendimento das mesmas, conforme transcrição:

“infelizmente a justiça não olha os pequenos, basta que a gente olhe a questão da falta de salva-vida na praia.”

“o acesso deveria ser mais livre. Deveríamos ter mais acesso às autoridades. Falta liberdade e há medo!”

“o acesso deveria ser no sentido de dar mais atenção às pessoas que são pobres e que precisam. Mesmo nas questões que falam da nossa praia não somos ainda chamados a dizer alguma coisa. Agora com a Associação parece que ta mudando!”

“a justiça deveria dar acesso aos mais pobres e humildes, que são os que mais precisam. Nós a mulheres somente agora começamos a ter um pouco de voz.”

“deveria se pensar e fazer mais pelas pessoas mais humildes. Na justiça, vence quem tem dinheiro, quem não tem se rala. Nossa esperança em relação ao que é de todo mundo e poder fazer alguma coisa na Associação, assim como o salva-vidas na praia”

“o acesso deveria ser para o que tem menos, pro mais humilde.”

“as pessoas deveriam falar mais para se entender melhor. Outra coisa é a dificuldade para quem é pobre .”

“nós temos medo de falar com a polícia. O medo ta sempre com a gente!”

“A primeira vez que fomos ouvidas foi no dia que nos reunimos aqui pra falar dos problemas da nossa comunidade. Eu acredito que uma andorinha sozinha não faz verão....já em relação à polícia, nós não confiamos na polícia. Ta difícil. Eles só tem a roupa, não dá pra confiar nem na farda!”

“a nossa esperança pro que é de todo mundo ta na Associação. Quanto a outras coisas, deveriam ser mais rápidos na justiça, principalmente com os que mais precisam.”

Efetivamente, a insatisfação é geral ante a impossibilidade de usufruir da prestação jurisdicional. E essa dificuldade dos cidadãos menos favorecidos não é tema novo para os que labutam diariamente nos foros.

Sobre o acesso à justiça observam Cappelletti e Garth (1998, p. 8):

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico — o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. Assim, “a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas *pressupõe* o acesso efetivo.

(EUA): E continuam os ilustres professores da Universidade de Stanford

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como direitos humanos — o mais básico dos direitos fundamentais — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p. 12).

A esse propósito salienta SILVA (1989) que os pobres têm acesso muito precário à justiça. Carecem de recursos para contratar bons advogados. "Uma velha observação de Ovídio ainda vigora nos nossos dias, especialmente no Brasil: *Cura pauperibus clausa est*, ou no vernáculo: "O tribunal está fechado para os pobres."

Nessa esteira refere NALINI que "sem a via aberta ao Judiciário, nenhuma pessoa terá reconhecida em plenitude sua dignidade, quando vulnerada em seus direitos".

E enquanto houver omissão estatal nesta área, como há em tantas outras fundamentais, continuaremos a conviver com esta lamentável constatação: apenas 2 a 3% da população brasileira têm acesso à justiça; os outros 97 a 98% da população brasileira não chegam à ela¹⁹.

Diante do exposto cresce a importância da luta erigida pelo terceiro setor, reunido em Associações, buscando, através da Ação Civil Pública, a realização de seus direitos.

4.3 Resultado da entrevista com os participantes da Associação Comunitária Ibiraguera Gramense (ACIG)

Foram entrevistados 10 participantes da ACIG, todos do sexo masculino, por tratar-se de uma associação formada, em sua maioria, por pescadores e pequenos produtores rurais. Todos residem na região da praia do Ouvidor no município de Garopaba, Santa Catarina e participam somente dessa associação.

¹⁹ Conforme dados extraídos da ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra o Estado do Paraná. Disponível em : <http://www1.jus.com.br/pecas/texto.asp?id=154>.

Com base nos resultados constatou-se, ainda que, acerca da participação em alguma associação, muitos deles não se limitaram a dizer sim ou não; foram além, explicando que a origem dessa participação teve início com a prática religiosa e com a necessidade da construção de uma igreja na localidade. A partir daí, um dos fiéis doou grande área de terras, na qual foi construída uma capela e, posteriormente, um campo de futebol. Constatou-se que o esporte tem sido outro elo de ligação entre a comunidade local, seguido do entretenimento propiciado pelos bailes e atividades sociais, como bingo, chás, etc.

Percebeu-se em todos eles uma solidariedade incomum, que deita suas raízes na atividade da pesca, que normalmente é exercida em equipe, razão de ser do sucesso alcançado por sua associação, já que todos os membros, especialmente os da diretoria, se empenham na organização dos eventos e até mesmo na limpeza, manutenção e ampliação das instalações, sempre em regime de mutirão.

Verifica-se, que a totalidade dos entrevistados participa de forma bastante ativa da associação comunitária.

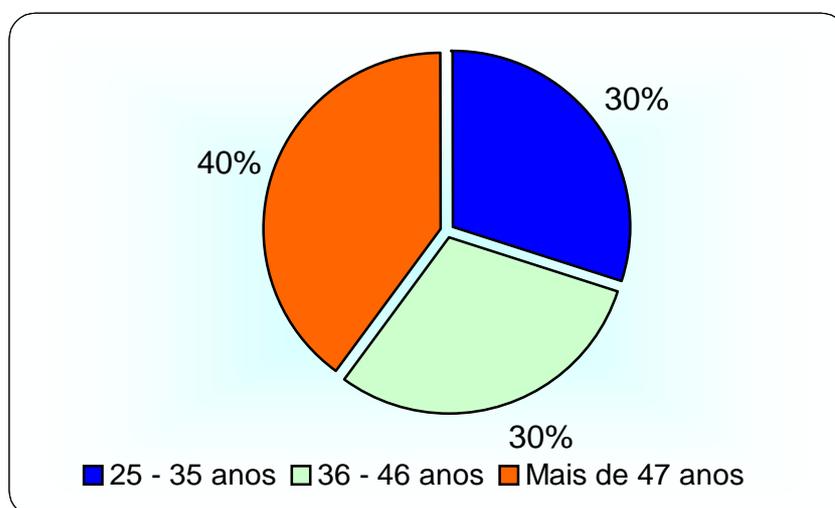


Gráfico13: Faixa etária dos participantes da ACIG.

Dos entrevistados (40%) tem mais de 47 anos, (30%) 25 a 35 anos e, um número igual com 36 a 46 anos.

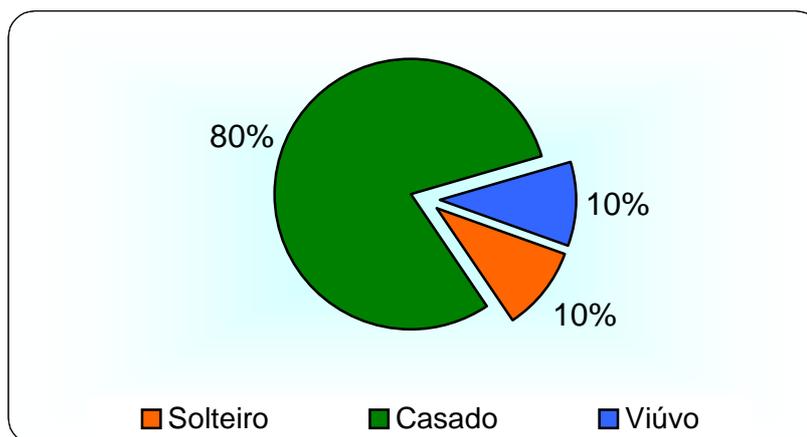


Gráfico 14: Estado civil dos participantes da ACIG.

Dos participantes da ACIG entrevistados a maioria (80%), é casado, seguido de (10%) solteiro e viúvo.

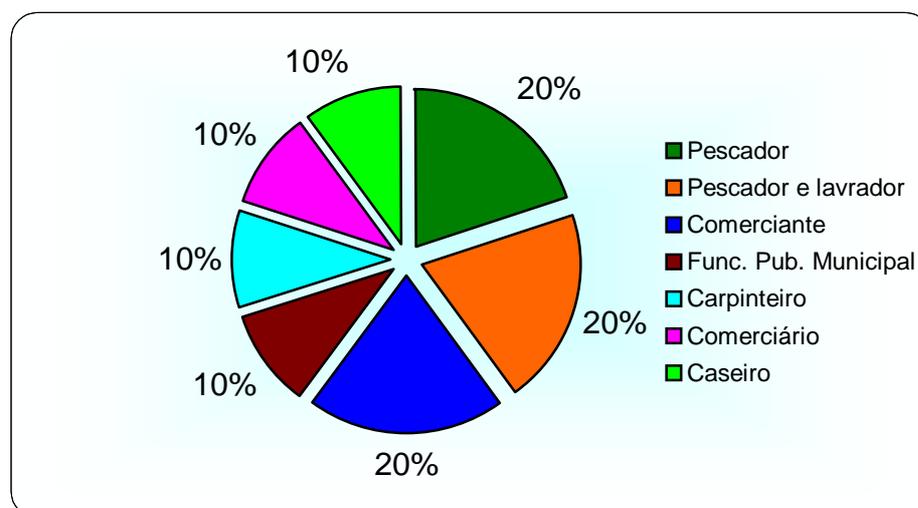


Gráfico 15: Profissão dos participantes da ACIG.

Verifica-se que (20%) dos entrevistados são pescadores, seguidos de um mesmo número que atuam como comerciante e, outros (20%) que atuam como pescador e lavradores.

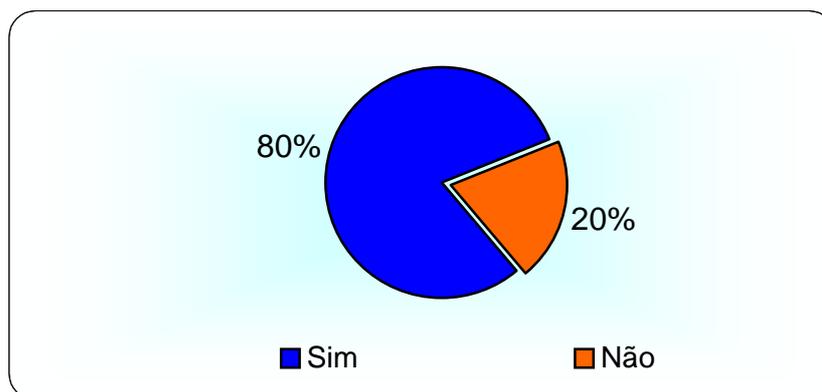


Gráfico 16: O que os participantes da ACIG sabem sobre o que é uma ação civil pública.

A maioria dos entrevistados (80%) afirma ter uma noção mais ou menos precisa do que vem a ser uma ação civil pública, identificando-a como uma ação de defesa da comunidade. Este resultado pode estar associado às paulatinas conquistas que empreenderam nas áreas religiosa, esportiva, social, de saúde e educação, já que a entidade possui também, além da capela e do campo de futebol, uma ampla sede social, um posto de saúde e uma escola. Mas o resultado deve-se principalmente ao fato de que para eles não foi difícil abrirem-se para a área jurídica; tendo em 1997, convidado um advogado a integrar os seus quadros. E, também, em virtude da experiência concreta que vivenciaram com o ajuizamento de uma ação de manutenção de posse com vistas à desobstrução de um acesso à praia fechado por incorporadoras turísticas.

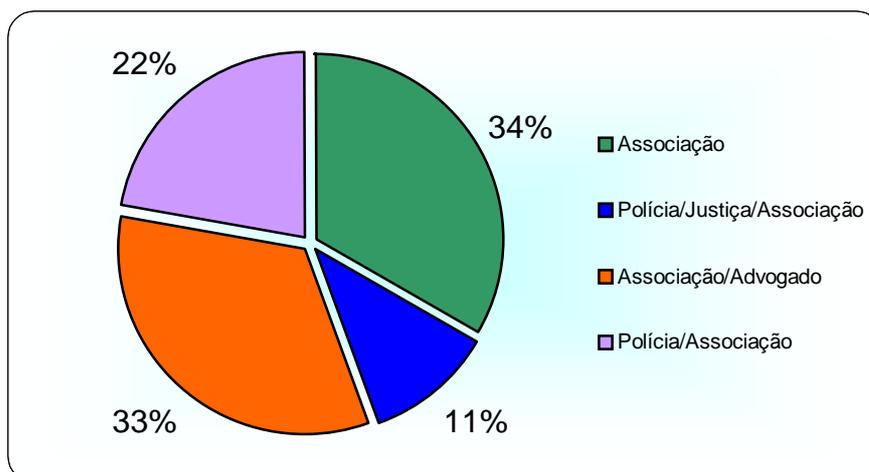


Gráfico 17: A quem os membros da ACIG recorrem em caso de conflito de interesse da comunidade

Verifica-se que (34%) dos entrevistados afirmam recorrer à associação, seguido de (33%) que recorrem a associação e ao advogado, atribui-se este resultado ao espírito comunitário que reina na associação, já que é na entidade que os membros da comunidade encontraram guarita para as mais diversas questões.

O que se infere é que hoje a Associação assume caráter social e jurídico efetivo, ou seja, representa a força em condições de lutar em face dos poderosos, na defesa dos direitos comuns. Em outros termos, conforme acentuou um dos entrevistados, *o eixo de poder (leia-se solução de demandas) deslocou-se do político para o comunitário.*

Através dos comentários feitos pelos entrevistados durante esta questão foi possível verificar que relacionam o aumento dos conflitos na região com o surgimento do fenômeno turístico, o que ocorreu em meados da década de 70. Antes, os conflitos se limitavam às questões familiares e eventualmente comerciais.

Houve menção ao grande descrédito que as instituições de maneira geral possuem atualmente. Em várias oportunidades referiu-se ao descaso dos políticos (vereadores e prefeitos) que segundo eles estariam “vendidos” para os proprietários de terras e empreendimentos, já que não mais defendiam os interesses da comunidade nativa. Quanto à polícia, muitos manifestaram medo e até alusões a fatos que a vincula à grande criminalidade que passou a existir na região a partir do ano de 1999.

Ao serem questionados sobre como vêem o acesso a Justiça na Comarca de Imbituba, obteve-se as seguintes respostas:

“a coisa anda meio lenta, muito devagar. Nós mesmo estamos aguardando muito tempo pra ter resultado do nosso acesso à praia”

“é muito lento.”

“ta muito lenta, difícil, e complicada. Parece distante de nós”

“Ta muito devagar.”

“Ta lento. As pessoas buscam seu direito e demora quase uma vida pra ter.”

“Nós conhecemos tão pouco disso tudo. Na verdade queremos é estar longe dessa tal de justiça.”

“É muito melhor nem precisar..”.

“Pro que tem que brigar sozinho a coisa ta muito difícil.”

“Pra nós é lento. Acho que pra quem tem dinheiro é mais rápido.”

“O acesso é muito lento.”

Diante das respostas, observa-se a unanimidade na insatisfação com a morosidade da resposta judicial.

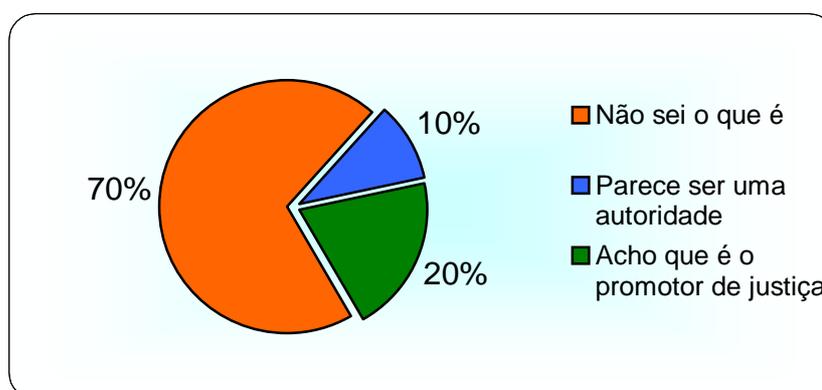


Gráfico 18: Como os participantes da ACIG vêem o acesso ao Ministério Público.

Verifica-se que a grande maioria (70%), não possui conhecimento do que seja o Ministério Público, (20%) acham que é o Promotor de Justiça e, (10%)

acreditam tratar-se de uma autoridade. Novamente confirma-se a distância existente entre as instituições e a comunidade.

E, para finalizar, foi solicitado ao entrevistado que acrescentasse o que achasse oportuno:

“os conflitos passaram a ocorrer mais de tempos pra cá. Antes nós não tínhamos grandes problemas. A própria comunidade se entendia. Hoje nós já sabemos que pra lidar com certos tubarões grande temos que estar unidos.”

“As pessoas no meu tempo tinham mais palavra. Valia o fio do bigode. Hoje as coisas já não tão mais assim...”

“o acesso deveria ser para os que mais precisam.”

“a justiça deveria cuidar dos mais humildes. Nós agora que estamos juntos na Associação é que estamos com um pouco de voz.”

“como não temos dinheiro, o que tem nos dado apoio para lutar por nossas coisas é a Associação. Meu pai conta que quando eles começaram e se reunir re conversar, no início, era mais pra jogar futebol e pros bailes. Hoje ta diferente. Nos reunimos pra tentar dar jeito nas coisas que são de todos”.

“As coisas tão muito diferentes. Parece que o que era importante ontem já não é mais hoje. Quanto à comunidade, eu entendo que nos unimos mais com a associação, apesar de na rua tudo estar mais difícil.”

“as pessoas deveriam falar mais para se entender melhor. Antigamente se conversava mais...”

“Com os problemas que tem ocorrido por aqui no verão de entrarem em nossa casa e roubarem nossas coisas, tínhamos até receio de ir fazer a queixa na polícia.”

“Uma coisa importante que aconteceu com nossa comunidade foi ter começado a se reunir. Pelo menos agora sabemos um pouco mais de nossos direito e podemos lutar por eles. Eu digo daqueles direitos que são de todos nós, como o problema do lixo, de acesso a praia, o salvavidas e outros. Talvez fosse bom começarmos a pensar em alguma coisa sobre essa pesca dos navios, que ta tirando todos os peixes.”.

“Não gosto de falar muito, mas acho importante dizer que as coisas começaram a acontecer melhor, começamos até a ser mais respeitados quando começamos a nos reunir na associação.”

4.4 Estudo de Caso: A Ação Civil Pública da Privatização da Praia Vermelha

Em 11 de novembro de 2000, a Associação Comunitária Ibiraguera Gramense (ACIG), uma sociedade civil sem fins lucrativos, com sede na Estrada Geral do Ouvidor, s/nº., divisa dos Municípios de Garopaba e Imbituba, Estado de Santa Catarina, constituída na forma da lei, com seus estatutos arquivados no Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas de Imbituba sob o nº. 069, do Livro nº. 01, inscrita no CGC/MF sob o nº. 79.680.039/0001-57, ingressou em juízo com uma ação civil pública em relação à Praia do Ouvidor Empreendimentos Imobiliários S.A., pessoa jurídica de direito privado, sociedade comercial com sede na Av. Farrapos, nº. 1.811, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, inscrita no CGC/MF sob o nº. 90.941.097/000-20.

A ação foi distribuída à Unidade Judiciária Avançada de Cooperação de Garopaba, tombada sob o nº. 167.00.000.855-4, onde atualmente está tramitando.

4.4.1 Da associação autora

A Associação Comunitária Ibiraguera Gramense (ACIG), foi constituída em 29 de julho de 1987, data do registro de seus atos constitutivos, porém organizada e operando de fato desde 04 de outubro de 1986, quando empossada sua primeira Diretoria. Formada exclusivamente por moradores nativos da região, em sua maioria pescadores e pequenos produtores rurais, a associação autora inclui entre suas finalidades institucionais a “representação da comunidade”, a “defesa de seus direitos”, “a promoção de seu bem estar e desenvolvimento” e “a defesa do meio ambiente”, a teor dos artigos 2º. e 3º., incisos I e IX, de seu Estatuto Social.

4.4.2 Da sociedade comercial ré

A empresa demandada é controlada pela família GERDAU JOHANNPETER e integra a holding capitaneada pela Metalúrgica Gerdau, que tem ainda entre suas filiadadas a Siderúrgica Riograndense S. A., e outras empresas ligadas ao setor do aço, sistema financeiro, leasing, títulos e valores mobiliários, previdência privada, agropecuária, haras, reflorestamento, empreendimentos

imobiliários, construção civil, importação e exportação, representações e participações, entre outras.

4.4.3 Dos fatos que ensejaram a ação civil pública investigada

A Praia Vermelha, localizada predominantemente no Município de Garopaba (SC), entre a Praia do Rosa e a Praia do Ouvidor, é uma baía de magnífica beleza cênica e exuberante natureza, ainda não urbanizada, cercada por morros e costões rochosos, oferecendo excelentes condições para a prática da pesca, surfe, balneabilidade, lazer e entretenimento em geral.

Desde os primórdios da ocupação humana dessa parcela do litoral catarinense, a Praia Vermelha era acessada por três caminhos naturais, que posteriormente foram mantidos pelos colonizadores e pela comunidade que ali se instalou, relacionados para fins deste estudo como:

Acesso n° 1: iniciando na Estrada Geral da Praia do Ouvidor, local onde hoje existe um portão, e subindo o morro em direção oeste-leste, em cujo topo se bifurca, dirigindo-se um segmento até um Rancho de Pesca denominado Portinho, instalado em uma pequena reentrância abrigada ao norte, e outro à Praia Vermelha propriamente dita (este caminho foi transformado em via de tráfego para veículos automotores a partir de 1966);

Acesso n° 2: iniciando também na Estrada Geral da Praia do Ouvidor, próximo à “Pousada Ariel”, subindo o morro em direção oeste-leste e acessando a pé a porção intermediária da Praia Vermelha;

Acesso n° 3: iniciando no Canto Norte da Praia do Rosa, dando acesso a pé até o Canto Sul da Praia Vermelha;

Há, ainda, um quarto caminho tradicional e diversos atravessadouros que foram sendo criados com o passar dos anos, contudo os mesmos dependem da instrução probatória da ação para ficarem perfeitamente caracterizados.

Os relatos testemunhais dão conta de que o Acesso nº 1, tal qual é conhecido hoje, isto é, como leito carroçável, remonta ao início deste século, quando toda a gleba circundante à Praia Vermelha pertencia a PEDRO SILVEIRA, que construiu um pequeno rancho de pesca na praia.

Por volta de 1940²⁰ a área foi transferida a CLEMENTE MARTINS, que continuou explorando o imóvel com práticas agrícolas e pecuárias, desenvolvendo e consolidando ainda mais o ponto de pesca ali instalado.

Anos depois, a gleba, já fracionada por sucessão hereditária, foi alienada predominantemente a DOMINGOS JUVÊNCIO e outros adquirentes²¹.

Em 1960, o Sr. ANTÔNIO PEDRO MARCELINO, passou a ocupar o ponto de pesca da Praia Vermelha, exercendo a função de Patrão, ali instalando uma grande rede, inclusive detonando pedras parcialmente submersas para viabilizar a saída das embarcações ao mar.

Ao longo de todo esse período o Acesso nº 1 era transitado por carros de boi, que escoavam a produção agrícola (cana e mandioca) e o produto da pesca e do extrativismo (mariscos). Os demais acessos eram percorridos a pé livremente por qualquer um do povo.

Nos idos anos de 1966, mediante um mutirão da comunidade local, o Acesso nº 1 foi beneficiado “à braço” a fim de permitir a passagem de veículos motorizados até a beira do mar, tendo por ali varado pela vez primeira uma camioneta de propriedade de um comerciante local.

As servidões de trânsito, também denominadas de passagem ou de caminho, embora não transcritas em nenhum registro imobiliário, vinham sendo utilizadas imemorialmente pelo povo em geral para chegar ao mar, e sua constante utilização, tornou-as públicas, aparentes e contínuas, afetando-as ao domínio público.

A via chegou a ser conhecida e identificada como Estrada Municipal GRP 396, em croqui elaborado pela Prefeitura Municipal de Garopaba.

²⁰ As datas são aproximadas e extraídas da memória popular, porquanto não se tem conhecimento da existência de documentação a respeito.

²¹ No Sul para o Norte, eram os seguintes os proprietários das terras que conformavam o entorno da Praia Vermelha em meados da década de 60: José Pedro Silveira; Anastácio Silveira; Manoel Jovino de Souza; João Antônio Rodrigues; Manoel João de Carvalho; Saturnino Eleutério Pacheco; Rozalino Carvalho; Adelino Frontino de Souza; Elias Vieira; Adelino Frontino de Souza novamente; Domingos Juvêncio.

No final da década de 60, a família Gerdau Johannpeter, natural de Porto Alegre, começou a adquirir, uma a uma, as diversas glebas circundantes à praia, aquisições que se prolongaram até mais ou menos 1973. Unificados todos os títulos, resultou em uma gleba única com 766.826,69 m²²², formando todo o entorno da Praia Vermelha.

Os novos possuidores da área, contudo, em 1976, após construírem uma casa de veraneio, substituíram a pequena porteira que existia em frente ao Acesso n° 1 – destinada exclusivamente a manter o gado confinado, mas que sempre permanecia destrancada para todos quantos quisessem adentrar à Praia Vermelha, inclusive com automóveis (a essa época já freqüentada por campistas e turistas), – por um portão fechado a cadeado.

A chave do cadeado inicialmente era deixada à disposição dos pescadores, que continuaram a adentrar a praia com seus veículos, transportando redes e frutos do mar.

Ao lado do mencionado portão permaneceu aberto uma passagem para pedestres (quebra-corpo), bem como se mantiveram inalterados os demais acessos.

Os proprietários da área chegaram a construir uma escada que ligava o Canto Sul da Praia Vermelha ao Canto Norte da Praia do Rosa, ao lado do caminho original (Acesso n° 2), que passou a ser utilizada indistintamente por todos que desejassem se dirigir de uma praia à outra em razão de suas facilidades.

Com a intensificação do turismo, em meados da década de 80, o fluxo de pessoas interessadas em conhecer uma das poucas praias ainda preservadas da região aumentou consideravelmente, e foi aí que começou o gradual fechamento dos caminhos existentes.

Inicialmente foi colocado um portão de ferro com cadeado na referida escada e no próprio Acesso n° 2, e ainda permanecia em uso, isto por volta de 1988, com a presença constante de um porteiro, que franqueava a passagem para pescadores, mas impedia a de surfistas e turistas. Posteriormente, em 1995, toda a escadaria foi removida.

A chave do portão em frente ao Acesso n° 1 já não estava mais disponível, havendo sido ali também colocado um segurança, que se encarregava de abrir a passagem aos veículos dos pescadores. O quebra-corpo continuou

²² Conforme matrícula imobiliária n°. 2.093, às fls. 085, do Livro n°. 2-K, do Ofício de Imóveis de Imbituba.

aberto, porém só aos moradores conhecidos da comunidade local, ficando impedidas de passar as pessoas de fora.

O Acesso nº 3 foi definitivamente abandonado pela presença constante de seguranças armados, cães e circuito interno de monitoramento por vídeo, que impediam a passagem pelo local, a ponto de estar hoje quase coberto de vegetação e por conseguinte em vias de descaracterização.

Desta forma, em busca de privacidade e segurança, os proprietários da gleba tornaram-se usurpadores de tradicionais caminhos públicos, passando a usufruir com exclusividade de bens de uso comum do povo de fundamental relevância para a sociedade como um todo, notadamente a praia.

A comunidade local, indignada com o lento e gradual fechamento de todos os caminhos, mobilizou-se e redigiu, em 08 de março de 1989, um manifesto com mais de 270 assinaturas, encaminhado-o aos poderes públicos, mediante o qual exigia a pronta reabertura dos centenários caminhos. Entretanto, nenhuma providência foi adotada.

De lá para cá os proprietários da gleba, a esta altura transferida para uma empresa familiar, permaneceram exercendo um poder discricionário de permitir ou negar o acesso à Praia Vermelha, conforme o seu próprio arbítrio, discriminando cidadãos em razão de sua condição pessoal.

4.4.4 Do Termo de Ajustamento de Conduta da Procuradoria da República

A proibição de uso dos caminhos imemoriais e a obstaculização de acesso à praia e ao mar, fez com que um Procurador da República, em visita à região, quando impedido de chegar até a praia, instaurasse um Procedimento Administrativo junto ao Ministério Público Federal (MPF), em Florianópolis, que tomou o nº. 285/93, vindo a gerar o Inquérito Civil Público nº. 005/93.

Mediante diversos depoimentos de moradores antigos, apurou-se, em detalhes, as circunstâncias do fechamento dos caminhos.

Estranha e inexplicavelmente, não obstante a prova colacionada da existência de privatização de bem de uso comum do povo e ofensa a interesses difusos, o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradora da República Maria Soares Camelo Cordioli, aceitou em celebrar com a empresa proprietária da

área, e à época indiciada, um Compromisso de Ajustamento de Conduta, que se verificou tratar de um verdadeiro embuste.

Por esse suposto Ajustamento de Conduta, o Ministério Público Federal, desconhecendo a manifesta existência dos caminhos antigos, acolheu as alegações da empresa, que se consubstanciavam numa proposta de deixar aberto “dois caminhos para o acesso do público à Praia Vermelha, um pela Praia do Ouvidor e outro pela Praia do Rosa, ambos aprovados e vistoriados pela Delegacia do Patrimônio da União.”, como constou do respectivo Termo.

A empresa demandada omitiu do Ministério Público Federal a existência das centenárias servidões de acesso ao mar, e “ofereceu” dois outros novos caminhos que percorrem os costões escarpados.

Considerando-se que os referidos caminhos passam literalmente por penhascos, sendo de impossível percurso pela grande maioria da população, vê-se escancarado o absurdo da proposição, que restou inadvertidamente acolhida pelo Ministério Público Federal.

Fica claro que o Compromisso de Ajustamento de Conduta literalmente transaciona com os interesses públicos, eis que transige com direitos indisponíveis, a ponto de fazer constar no instrumento que a empresa indiciada e o Ministério Público Federal “chegaram a um consenso...”.

Todavia, esse ajuste determinou que qualquer um do povo que queira usufruir do patrimônio público que compõe a Praia Vermelha, tenha que percorrer enorme distância, arriscando a própria vida, o que na prática se materializou precisamente no que a empresa queria, ou seja, que ninguém ou quase ninguém adentrasse ao que já considerava seu domínio.

Posteriormente, em Relatório Final datado de 24 de setembro de 1999, o Ministério Público Federal em Santa Catarina remete o malsinado Compromisso de Ajustamento de Conduta à homologação do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

De posse desse documento, a situação recrudescceu, tendo alguns pescadores conhecidos da região sido barrados na entrada do Acesso n°. 1, quando buscavam de dirigir à praia rebocando um pequeno barco, em 18 de agosto de 2000.

A partir daí, até os pescadores mais tradicionais passaram a ser impedidos de acessar a praia.

Em data de 30 de agosto de 2000, a Associação Comunitária Ibiraguera Gramense – ACIC, autora da ação civil pública em estudo, comparece ao Ministério Público Federal, e ali protocola petição solicitando o desarquivamento o Inquérito Civil Público e que fosse obstado a homologação do fraudulento Compromisso de Ajustamento de Conduta, sem que tenha havido qualquer pronunciamento do órgão ministerial federal a esse respeito.

4.4.5 Da Tentativa de negociação/conciliação prévia

A associação autora da ação civil pública, antes de promover a demanda, designou procurador para se deslocar até Porto Alegre para tentar um entendimento direto com os representantes da empresa que viabilizasse a legítima aspiração de manter-se um acesso viável à Praia Vermelha, sem expor os proprietários da gleba – pessoas em princípio honradas e merecedoras de todo o respeito – a uma devassa em sua privacidade e segurança.

Provavelmente escudado no mencionado Compromisso de Ajustamento de Conduta, a empresa rejeitou qualquer possibilidade de composição amigável do impasse.

4.4.6 Do ajuizamento da ação civil pública

Não restando outra alternativa, a associação em tela deflagrou o conflito judicial, não sem antes convocar seus associados para uma Assembléia Geral Extraordinária com vistas à aprovação da iniciativa, e posteriormente remeter cópia da inicial devidamente protocolada ao Ministério Público Federal, dando-lhe ciência do ajuizamento do feito.

Como o procedimento da ação civil pública prevê a concessão de liminar para reparação *ab initio* da lesão ao interesse difuso denunciado, foi designada a

data de 13 de dezembro de 2000 para a realização de audiência de justificação com vistas à comprovação do alegado, já que se tratava de situação de fato, insuscetível de provas outras que não a testemunhal.

Inquirida uma única testemunha, a então Juíza de Direito da Unidade Judiciária de Garopaba entendeu por bem realizar uma inspeção judicial ao local, marcada para o dia seguinte. Realizado o ato, constatou-se a existência dos caminhos e seus fechamentos, que entretanto não foram reabertos liminarmente sob o argumento de estarem fechados há vários anos, o que implica na ausência do requisito processual denominado perigo da demora.

Em outras palavras, remeteu-se a decisão acerca da reabertura dos caminhos à sentença final do processo.

Contra essa decisão a associação autora interpôs o competente recurso endereçado ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina (agravo de instrumento n°. 2000.024.930-0), ainda em tramitação, que pode ainda, em tese, conceder a liminar negada em primeira instância.

A empresa demandada, em 28 de dezembro de 2000, contestou a ação, alegando, em síntese, a ilegitimidade da associação autora para defender os interesses veiculados; a inexistência de caminhos públicos, mas sim de mera tolerância nas passagens existentes; e, a existência de acessos alternativos (Compromisso de Ajustamento de Conduta).

A associação autora rebateu os argumentos expendidos em peça processual denominada réplica, protocolada em 12 de janeiro de 2001, na qual reiterou pedido sucessivo já formulado na inicial, no sentido de que fosse concedida tutela antecipada para a imediata abertura dos caminhos.

Em 07 de fevereiro de 2002, o representante do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em atuação na Comarca de Imbituba, exarou parecer opinando favoravelmente ao pedido de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional final, pugnando pela concessão de medida liminar tendente à reabertura provisória dos caminhos obstaculizados.

Diante do parecer favorável a associação autora, em 04 de março de 2002, renova seu pedido de antecipação de tutela e os autos seguem conclusos para decisão, que no entanto não é prolata, optando o Juiz de Direito em abrir vista dos autos à União federal, para que se manifeste, em 10 dias, sobre eventual interesse desta no objeto da lide, isto em 27 de março de 2002.

Em 16 de abril de 2002 é juntado aos autos Ofício do Ministério Público Federal, solicitando cópia completa do processo, para instrução do Procedimento Administrativo nº. 285/93, à evidência agora desarquivado.

A União federal, devidamente intimada, em 17 de setembro de 2002, pede a dilação do prazo inicialmente concedido a fim de concluir diligências a respeito do caso.

Transcorridos bem mais do que os 45 dias solicitados, sem qualquer manifestação, a associação torna a peticionar, em 31 de março de 2003, reiterando pedido de julgamento da tutela antecipada, ante o descaso da União.

Em 10 de abril de 2003 é juntado aos autos novo Ofício do Ministério Público Federal, solicitando informações acerca do atual estágio do processo.

Em 11 de abril de 2003 é determinada mais uma vez a intimação da União, que só se manifesta conclusivamente em 28 de maio de 2003, aduzindo eventual interesse, sem contudo pretender o deslocamento do feito para a Justiça Federal.

Em 02 de junho de 2003 o processo, impulsionado por nova manifestação da associação autora, que pede veementemente a apreciação do pedido de antecipação dos efeitos da tutela de mérito, vai novamente concluso ao Juiz de Direito para decisão.

4.4.7 Do Pedido de Assistência Litisconsorcial

Em 17/06/03, a Colônia de Pescadores Z-12 (Garopaba), a Colônia de Pescadores Z-13 (Imbituba), a Colônia de Pescadores Z-14 (Laguna), o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, a Associação dos Moradores e Amigos da Praia da Barra de Ibiraquera, o Conselho Comunitário de Ibiraquera e o Clube Coração de Mãe – entidades com base territorial próximas à área deflagrada, ingressam nação como litisconsortes ativos, ratificando o pedido inicial.

4.4.8 Decisão acerca do pedido de antecipação de tutela

Até a data do encerramento da pesquisa, 30 de julho de 2003, não havia sido proferida a decisão acerca do pedido de antecipação de tutela.

No entanto, em 11 de agosto de 2003, o Juiz de Direito da Unidade Judiciária de Garopaba, Fernando de Castro Faria, prolatou despacho concedendo a tutela antecipatória e determinando a reabertura de dois dos três acessos obstruídos, sendo que em um deles foi permitido o tráfego de veículos dos pescadores. A decisão, após os trâmites legais, foi cumprida no dia 15 de agosto do mesmo ano, com a desobstrução do caminho principal, com a presença de grande número de membros da comunidade local, que percorreram, em passeata, a via aberta até a beira da praia.

4.5 Considerações Gerais

Com a queda do Muro de Berlim a sociedade humana se viu dominada por um pensamento único, e o capitalismo selvagem, travestido de neo-liberalismo e fundado na globalização digital, assumiu a economia mundial como um Deus onipresente e todo poderoso – cujos templos de devoção são os *shopping centers* da atualidade –, aumentando as desigualdades e disseminando miséria, que se constitui no pior tipo de poluição. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, ao revés de trazerem um despertar de consciências, estimularam ainda mais as nações hegemônicas a intensificarem sua política externa colonialista.

A humanidade, neste alvorecer de século, vive seu mais dramático momento histórico; é expectadora e protagonista de uma transformação sem precedentes em sua aldeia comum: o planeta Terra. A tecnologia não encontra mais limites sequer na inteligência artificial ou nas viagens inter-galáxias, criando novos hábitos de consumo e inventando materiais cuja decomposição natural exige o ciclo de várias gerações. A população dá saltos quânticos de crescimento; as espécies da fauna são extintas em uma progressão geométrica e as da flora desaparecem mesmo antes de serem conhecidas e catalogadas, sucumbindo com elas as potencialidades de novas curas e descobertas.

O equilíbrio do planeta está sendo drasticamente afetado; mudanças climáticas e escassez dos recursos ambientais o conduzem rapidamente a um ponto de não retorno. Por conta dos desastros da espécie humana, os seres vivos e a própria Terra, estão ameaçados.

O previsível – e já anunciado – colapso se deve, primordialmente, à degradação provocada pelos países industrializados do hemisfério norte, que contribuem decididamente, com seus hábitos de consumo insustentáveis, para a finitude dos recursos naturais e para a contaminação da atmosfera. Conforme acentuou LAGO (1991), 50 % do dióxido de carbono e 70 % dos clorofluorcarbonos, são produzidos nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e no Japão.

Nesta senda, a questão ambiental vem sendo usada, desde a Conferência de Estocolmo, também como pretexto para conter as aspirações dos países do Terceiro Mundo de alcançar um grau de prosperidade e independência que lhes permita gerir seus próprios interesses, traduzindo-se em mais um instrumento de dominação no duradouro conflito entre países industrializados e países em desenvolvimento (SILVA, 1995).

O meio ambiente foi convertido numa perspectiva original para se lidar com situações já existentes, e adicionou, de fato, um problema novo: qualquer aumento da industrialização (consumo/poluição) advinda dos países do hemisfério sul traria conseqüências negativas ao *establishment* e poderia precipitar um trágico desfecho para o planeta. Se países como o Brasil, Rússia, Índia ou China, para citar alguns exemplos, passassem a crescer economicamente em igualdade de condições com as demais nações da comunidade internacional, o efeito seria catastrófico, forçando os países industrializados a desacelerarem suas economias. É dizer que a *quota de poluição* dos países em desenvolvimento está sendo usurpada pelos países industrializados, sem qualquer política compensatória ou expectativa de reversão.

A temática ambiental tem se prestado, igualmente, a uma forma dissimulada de manter o controle sobre as matérias primas ainda existentes, a maior parte delas nos países do Terceiro Mundo. A história recente demonstra também, que as guerras, sob os mais diversos subterfúgios, não passam, em regra, de agressões armadas na busca de bens essenciais e estratégicos da natureza.

Esta postura encontra suas raízes mais profundas na posição Anglo-Americana, originada no século XIV, em relação às comunidades que ocupavam

propriedades comuns, segundo a qual ‘a indolência, o ócio e a miséria’ dos servos feudais ingleses constituíam os maiores obstáculos da produtividade agrícola. Somente através do fechamento das terras comuns e da remoção forçada dos servos se poderia converter vastos espaços de terras comunais em propriedades privadas produtivas.

Posteriormente essa perspectiva floresceu na elite intelectual do movimento ambientalista dos Estados Unidos durante as décadas de 60 e 70, estimulados pelo artigo *A Tragédia dos Comuns*, de Garrett Hardin, publicado em 1968, que conclui que se o acesso aos bens comuns for aberto aos vários usuários, a tendência é a exploração excessiva dos recursos naturais e a queda da rentabilidade da atividade. O autor propunha – e seus seguidores ainda propõem –, a substituição das instituições comunais pela propriedade privada e por maiores imposições governamentais.

Por detrás desse discurso político estão as teses liberais, segundo as quais somente o capital privado pode explorar os recursos naturais de forma adequada, sem destruí-los.

Pois bem, o que se observa da realidade estudada, é a própria instalação da *tragédia*, cujas causas remotas demandam maior investigação, na medida dos indícios que sugerem que ela poder estar sendo precipitada ou induzida, para impor a soberania da propriedade privada e o jugo do capital, visto que este podendo preveni-la (RUSSEL, 1992), antes a estimula.

Goldman (apud DIEGUES, 2001), no artigo intitulado *Inventando os comuns: teorias e práticas do profissional em bens comuns*, no qual o termo “comum” é empregado em referência a recursos de propriedade comum, ou ainda a espaços e recursos naturais de uso comum, observa que hodiernamente, uma série de instituições supranacionais e profissionais desenvolvimentistas têm se engajado na busca de soluções para os problemas das áreas comuns do Terceiro Mundo. Argumentam que as “áreas de recursos comuns devem ser ‘fortemente defendidas’ para que benefícios econômicos e biológicos sejam mantidos”, e que “restringir o acesso aos comuns é o primeiro passo em direção ao sucesso da modernização”.

O autor afirma que “os planejadores do Banco Mundial têm recentemente aumentado a pressão para que seus gerentes de projetos promovam tanto a ‘privatização’ quanto a ‘sustentabilidade’ das terras e recursos comuns”, e indaga:

Por que intervir em nome dos habitantes dos comuns? Por que projetos de desenvolvimento? Por que Banco Mundial (BIRD), Organização Internacional do Comércio (WTO), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e Instituto Mundial dos Recursos (WRI)? Por que especialistas e desenvolvimentistas de recursos de propriedade comum provenientes do hemisfério norte trabalham tanto para auxiliar habitantes locais do hemisfério sul a definir suas próprias relações de propriedade e, inversamente, por que os habitantes locais deveriam seguir as prescrições dos desenvolvimentistas do norte?

E mais adiante conclui:

o debate dos comuns merece ser garimpado, não em busca de estratégias para aprimorar condições sociais e ecológicas (independente de quão significativas essas possam ser para interesses distintos), mas de explicações de novas formas de controle social que possam intensificar a exploração de todas as formas de natureza, humana e não-humana. Em outras palavras, a análise dessa literatura pode nos auxiliar a compreender 'o projeto dos comuns' como uma instituição camuflada e não-tão-camuflada de dominação e imperialismo nas relações Norte-Sul." (GOLDMAN apud DIEGUES, 2001, p. 47).

Para a final acrescentar:

Se aprendemos algo da Cúpula da Terra de 1992, no Rio – o Maior Show dos Comuns da Terra – é que o objetivo dos principais agentes de poder da Cúpula não foi restringir ou reestruturar economias e práticas capitalistas para auxiliar a salvar os comuns ecológicos em rápida deterioração, mas sim reestruturar os comuns (privatizar, 'desenvolver', 'tornar mais eficiente', valorizar, 'pôr o preço correto') para acomodar capitalismo perseguido por crises.

Assim, o efeito não tem sido paralisar práticas destrutivas, mas normatizá-las e institucionalizá-las ainda mais, colocando os espaços de uso comum e seus habitantes em risco ainda maior.

A discussão apresentada não é meramente um exercício acadêmico, pois a interpretação da *tragédia dos comuns*, bem assim os métodos postos em prática para supostamente evitá-la, pode ter influência poderosa na política de desenvolvimento nacional.

4.5.1 A legislação brasileira e os conflitos ambientais

No Brasil, a degradação ambiental está chegando ao limite em algumas regiões, sem que esse sacrifício tenha revertido minimamente em benefício dos interesses nacionais, como ocorreu nas nações industrializadas. O país, que continua pobre e mais endividado do que nunca, dispõem, hoje, de um dos mais

avançados e modernos sistemas jurídicos do mundo em matéria de proteção à natureza; no entanto, este aparato não tem sido suficiente para conter as crescentes agressões ao meio ambiente ou preservar a diversidade biológica e cultural.

Este diagnóstico confirma uma hipótese central da dissertação, segundo a qual a legislação ambiental, a par de trazer conquistas indiscutíveis, é ineficaz e acarretou inúmeros conflitos no seio da sociedade – conforme corroborado pela pesquisa qualitativa. Tais conflitos não persistiriam se as regras fossem de fato abrangentes e viessem acompanhadas dos meios e recursos necessários à sua adequada implementação.

É marcante, ademais, que a legislação ambiental produzida no país não vislumbrou um contexto sócio-cultural mais amplo, desconhecendo, por exemplo, as atividades desenvolvidas pelas comunidades tradicionais, que mantêm uma relação complexa com o ambiente natural, que não é marcada somente por instâncias econômicas, senão que por valores, tradições, crenças religiosas e percepções (DIEGUES, 1996).

Enquanto a floresta amazônica brasileira é dizimada e sua biodiversidade transferida para outros países e lá patenteada, para citar apenas o maior escândalo ambiental nacional, o CONAMA edita a Resolução n°. 303/02 que estabelece uma faixa de 300 metros a contar da preamar média como área de preservação em todo o litoral brasileiro, e o IBAMA, particularmente em Santa Catarina, não só empenha-se na impossível tarefa de fazer observar a norma, inclusive em balneários totalmente urbanizados, como em 27 de maio de 2003 baixou Portaria que proíbe a utilização de tarrafas por parte dos pescadores amadores (artesanais), alheio à pesca industrial predatória praticada ao alcance dos olhos.

Contudo, o direito, sendo essencialmente bilateral, não se legitima só estabelecendo deveres ao endereçado da norma (RIOS, 1998). Existe um Direito verdadeiro, que brota da consciência de cada um e da própria natureza das coisas, fundado numa ética humanista, e existe um Direito artificial, imposto pelo Estado, comprometido com os interesses das elites dominantes, a indicar a existência de uma ciência verdadeira e de uma ciência falsa (FAGUNDEZ, 2000) .

O mínimo que se pode esperar da lei é que busque igualar os desiguais, sob pena de voltarmos aos tempos pré-históricos onde o mais forte vencia sempre. Mas o que se observa é que os que causam maiores danos à natureza, dotados de poder econômico e de prodigiosas divisões jurídicas, via de regra, safam-se ilesos

de suas investidas contra o meio ambiente, do qual extraem sua fortuna. Nos raríssimos casos em que são apanhados na larga malha do executivo, ainda voltam-se contra o Estado na busca de substanciosas indenizações, que em última análise saem do bolso do contribuinte. Nessas condições, apesar das leis, ainda é o mais forte quem sagra-se vitorioso; ou em outros termos, modificam-se as leis para que a situação permaneça inalterada.

Não se pode perder de vista, as palavras de Marilena Chauí (apud RIOS, 1998, p.78):

Através do Estado, a classe dominante monta um aparelho de coerção e de repressão social que lhe permite exercer o poder sobre toda a sociedade, fazendo-a submeter-se às regras políticas. O grande instrumento do Estado é o direito, isto é, o estabelecimento das leis que regulam as relações sociais em proveito dos dominantes. Através do direito, o Estado aparece como legal, ou seja, como 'Estado de direito'. O papel do direito ou das leis é o de fazer com que a dominação não seja tida como uma violência, mas como legal, e por ser legal e não violenta, deve ser aceita. A lei é direito para o dominante e dever para o dominado. Ora, se o estado e o direito fossem percebidos nessa sua realidade real, isto é, como instrumento para o exercício consentido da violência, evidentemente ambos não seriam respeitados e os dominados se revoltariam. A função da ideologia consiste em impedir essa revolta fazendo com que o legal apareça para os homens como legítimo, isto é, como justo e bom.

No espectro brasileiro, o meio ambiente, bem de uso comum, está colocado como intangível e absolutamente indisponível, consagrando o mito moderno da natureza intocada (DIEGUES, 2002), quando efetivamente não é isso que vem ocorrendo.

Em um país como o nosso, onde a maioria da população precisa ainda atender as suas carências mais básicas, tratando-se de matéria ambiental, não se pode emprestar caráter absoluto à idéia de que o meio ambiente seja um bem verdadeiramente indisponível – o que só na aparência se apresenta, à semelhança de verdadeiro sofisma, amparado por doutrinas descomprometidas com soluções efetivas, porquanto a natureza, ou melhor, a legislação que lhe deveria proteger, vem sistematicamente sendo alvo de flexibilizações em favor de alguns, e o que é pior, sem qualquer tipo de fiscalização da sociedade. Considerando-se ainda a circunstância de que o regime legal aplica-se aos que buscam a regularidade, mas não aos clandestinos, ter-se-á bem delineada a ineficácia do sistema de controle estatal adotado, que repousa exclusivamente na lei.

Tal digressão fundamenta o pressuposto de que o modelo vigente tem servido, sobretudo, para aumentar os conflitos na sociedade, que somado aos

naturalmente existentes, reclamam instâncias de resolução adequadas e proporcionais.

Mas o que se verifica no caso brasileiro é a solução desses conflitos de interesses, caracterizados por dilemas complexos que não permitem soluções simples ou universais, sendo entregue privativamente ao Poder Judiciário – de manifesta morosidade e feição meramente reparadora –, que os julga com base no Direito positivo.

Com efeito, estarrece constatar a inexistência de quaisquer meios alternativos de resolução de controvérsias, notadamente em matéria ambiental.

A Lei n.º. 7.661, de 16 de maio de 1988 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), não faz qualquer alusão aos conflitos da zona costeira, muito menos a formas de resolução. Limita-se a explicitar sua subordinação aos princípios e aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n.º. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Sua ênfase é “orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira” para “elevar a qualidade de vida da população” e proteger o “patrimônio natural, histórico, étnico e cultural” (art. 2º.). O instrumento que mais se aproxima de uma tentativa de prevenir conflitos ambientais, embora isso esteja apenas implícito, é o “zoneamento de usos e atividades”, previstos no art. 3º., porém nenhuma diretriz em relação aos conflitos já existentes e formas de resolução.

Já o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) aprovado pela Resolução CIRM n.º. 01, de 21 de novembro de 1990, em suas considerações preliminares, reconhece que a zona costeira é uma área marcada “por um variado número de conflitos de interesse”. No tocante aos instrumentos do PNGC, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), assume papel destacado, estando previsto como um dos requisitos para sua elaboração, a “identificação dos conflitos de uso”, consoante alínea ‘c’, do inciso IV, do item n.º. 6, todavia apenas para o objetivo preponderante, consistente em “planejar e gerenciar [...] as atividades sócio-econômicas na Zona Costeira”, sem qualquer caráter preventivo ou de composição. São as únicas duas passagens em que se observa e referência a conflitos de interesse no extenso documento de que se constitui este PNGC.

Por sua vez, o segundo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC II, aprovado pela Resolução CIRM n.º. 05, de 03 de dezembro de 1997, que revisou o PNGC anterior, buscando adequá-lo “à sua prática atual”, “incorporando as

novas demandas surgidas no âmbito da sociedade”, manifesta a preocupação prioritária com “o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos”, mas nenhuma só palavra é destinada aos conflitos ambientais. Mais uma vez figura como instrumento importante o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC, que deverá estar em “consonância com o Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, ambos, inconclusos. No que diz respeito a este último, o Decreto n°. 4.297, de 10 de julho de 2002, que regulamenta o art. 9º., da Lei n°. 6.938, de 31 de agosto de 1981 e estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, apenas timidamente, no art. 14, inciso VI, refere que as diretrizes deverão conter “medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, usos conflitantes em espaços municipais contíguos...”, denotando a maior preocupação com o meio natural do que com as relações humanas.

Um anteprojeto de Decreto, com vistas a regulamentar a Lei n°. 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o PNGC, chegou a ser elaborado pelo Executivo federal, intensamente discutido com a comunidade acadêmica, não tendo ainda, entretanto, se convertido em instrumento legal. Esta proposta, com ênfase em regras de uso e ocupação da zona costeira, prevê a figura da Orla Marítima, que ainda não se encontrava regulamentada como instituto jurídico ou administrativo, cujos limites, poderão ser alterados na hipótese de se verificar “concentração de usos e de conflitos relacionados aos recursos ambientais existentes na Orla Marítima”.

A propósito, o Governo Federal, acatando proposta do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) e da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criou o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, tendo como coordenadores o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Projeto Orla tem como foco a atuação no nível municipal, e tampouco prevê instâncias de resolução de conflitos.

Finalmente, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a cujos princípios e objetivos está jungido o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), tampouco se preocupou com os conflitos ambientais e meios de resolução.

Em nível estadual, o Ante-Projeto de Lei que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), ainda não convertido em lei, aponta, de forma

pioneira, entre um de seus objetivos, “mediar os conflitos sócio-ambientais” (art. 4º., inciso II, alínea ‘d’).

Como se observa, inexistente no direito positivo brasileiro qualquer previsão legal ou política oficial no sentido da criação de foros alternativos de resolução de conflitos ambientais na zona costeira, ao contrário dos Estados Unidos da América, onde as chamadas *Alternative Dispute Resolution* (ADR) são muito prestigiadas pela sociedade.

O único diploma legal que se refere a um meio alternativo de resolução de controvérsia, a arbitragem, Lei nº. 9.307, de 23 de setembro de 1996, limita sua aplicação a “direitos patrimoniais disponíveis”, excluindo, desta forma, sua utilização em questões relativas ao meio ambiente, considerado indisponível.

No Direito Internacional não é assim, pois existem inúmeros tratados que versam sobre disposições de recursos naturais e, ante qualquer conflituosidade, prevalecem os meios alternativos de resolução de controvérsias, como a negociação, os bons ofícios, a mediação e a arbitragem, relegando-se o acionamento do Tribunal Internacional de Justiça ou da Organização das Nações Unidas a *ultima ratio*.

4.5.2 A implementação da legislação ambiental brasileira

Segundo Milaré (2000, p. 88) o tema da implementação das leis e políticas oficiais está a exigir tratamento urgente, inadiável mesmo, da parte do Poder Público e da Sociedade, destacando que “a preocupação maior deve ser com o cumprimento da lei e não tão-somente com a repressão e reparação dos comportamentos desconformes. Não esperar que o dano ocorra, mas, ao revés, a ele se antecipar”.

Para ilustrar o descompasso na implementação da legislação ambiental a partir de estruturas formais (legislação, planos, burocracia, etc), esse autor, citando pesquisa realizada por ocasião da Rio 92 junto a 100 Comarcas do Estado de São Paulo que, no universo de 444 ações propostas para a defesa ambiental, a sociedade civil participou com uma ínfima parcela de 4,05 %, ficando para o Ministério Público o encargo do ajuizamento das demais, pergunta: “Por que deve o Ministério Público ficar sobrecarregado com aproximadamente 96 % de todas as ações civis públicas

proposta no país, quase com um monopólio de implementação ambiental? E onde estão os recursos (financeiros, administrativos, técnicos e outros) necessários à eficácia dessas ações?”

Os números são estarrecedores, na medida que se sabe que a lei da ação civil pública reparte a legitimidade para a propositura das mesmas com outras instituições e entidades, notadamente com as associações ambientalistas. Por isso, arremata o autor citado: “a adequação das estruturas formais com as estruturas reais é um imperativo, pelo menos da racionalidade e do bom senso, se se quiser obter um mínimo de eficácia na solução dos problemas mais urgentes”.

De acordo com Benjamin (1995, p. 102), a precária implementação das leis ambientais no Brasil se deve a um conjunto de fatores assim resumidos:

- a) a falta de consciência e educação dos cidadãos, que leva a considerar como ‘normais’ as inseqüentes e ilegais violações do ambiente. A exploração econômica predadora e a mentalidade do ‘laissez faire, laissez passer’ subtraíram da opinião corrente o sentido de meio ambiente como bem público, não importando que esta definição em termos legais seja recente, porquanto alertas da economia política e várias cosmovisões são anteriores às modernas formulações ambientalistas;
- b) pouca credibilidade dos órgãos ambientais, muitos deles inseguros no caminho a seguir, alguns até à deriva e largados à própria sorte sem um mínimo compatível de recursos, principalmente humanos e técnicos, para cumprirem suas funções;
- c) o próprio Poder Judiciário padece dessa pouca credibilidade, pois é visto, correntemente, como inacessível, lento, caro e sem qualquer especialização para o trato da questão. O desempenho da administração da Justiça está muito aquém de atender as expectativas e os anseios sociais. A excessiva duração das demandas vulnera a garantia legal do acesso ao Judiciário. Desprestigia os Tribunais, perpetua as frustrações e produz enormes prejuízos àqueles que protagonizam o combate judiciário;
- d) desconsideração do meio ambiente como prioridade política efetiva e a aberrante repartição de recursos orçamentários. Aliás, a prioridade orçamentária é o termômetro da prioridade política e social, resultando muitas vezes da pressão de lobbies sem qualquer preocupação ambiental;
- e) a inadequação do sistema fiscalizatório e de controle das agressões ambientais, nos quais, além do desaparecimento das instituições, estão sempre presentes riscos e até – infelizmente ! – ocorrências de corrupção e suborno;
- f) a superposição de funções dos órgãos públicos de controle e gestão, em razão da falta de clareza no critério da repartição de competência entre os diversos níveis e esfera de governo, sem querer omitir o conhecidíssimo espírito corporativo que inibe ou destrói as ações interdisciplinares e interinstitucionais;
- g) a concentração exagerada da implementação ambiental nas mãos do Estado, tido, muitas vezes, como o maior ou um dos maiores poluidores ou degradadores do meio ambiente. A consciência ecológica na Administração Pública, além de reduzida, é muito setORIZADA, e o Estado desconfia da prática de parcerias;
- h) o obsoleto sistema jurídico como um todo e a atecnicidade da legislação ambiental. Instrumentos legais de caráter técnico-normativo nem sempre são suficientes para subsidiar uma implementação objetiva e ágil, além de serem pouco suscetíveis às necessárias adaptações que a problemática ambiental impõe à prática cotidiana.

Assim, não basta apenas um bom aparato legal se, concomitantemente, não houver os meios adequados e as ações concretas de implementação. Diante desse quadro, somente uma ação consciente da sociedade, organizando-se em associações e exercendo seus direitos de participação na definição orçamentária (audiências públicas dos Planos Plurianuais) poderá constituir um decisivo impulso à construção de uma nova ordem ambiental, mais pautada pelo respeito à natureza e ao outro, e Em outros termos, como já se disse, a lei não poder ser uma barreira a impedir a caminhada, mas um farol a iluminar o caminho.

Para Diegues (1995, p. 250), além dos problemas acima citados, outros há respeitante às populações tradicionais:

Em países do Terceiro Mundo o uso de incentivos e desincentivos econômicos para a preservação da diversidade biológica têm que ser concebido num contexto sócio-cultural mais amplo. Nesses países, ecossistemas florestais e costeiros são tradicionalmente utilizados por pescadores, camponeses e populações indígenas que deles retiram seu meio de vida, principalmente o alimento. A proteção dos ecossistemas está mal definida na legislação. Há muitos órgãos que conflitam em suas atividades. Em nível institucional o Estado Brasileiro já possui um número razoável de instrumentos legais de proteção ao ambiente, contudo, nenhuma legislação apresenta tratamento adequado para a preservação de ecossistemas e das comunidades humanas cuja relação com o meio seja ecologicamente harmônica.

E acrescenta o autor: “Muito pouco é feito para solucionar os sérios conflitos já existentes entre a pesca artesanal e a industrial. É essencial se proteger as comunidades pesqueiras artesanais contra a invasão de suas águas pelos grandes barcos” (DIEGUES, 1995, p. 244)

Sobre a problemática enfrentada pelas comunidades tradicionais, complementa dizendo:

Contribui para isso uma legislação ambiental, em muitos casos copiadas de países industrializados, que tem se revelado inadequada para os países do Terceiro Mundo, como sucede na criação de áreas naturais protegidas de onde a população tradicional deve ser expulsa. Na camisa de força dessa legislação, as populações tradicionais são consideradas ‘infratoras’, apesar de residir em seus territórios ancestrais por largo período de tempo e manter relações históricas com seu território (DIEGUES, 1995, p. 177).

4.5.3 Avaliação das implicações

O gerenciamento costeiro, em cujo âmbito se situam as ocorrências do fenômeno estudado, como parte de um processo mais amplo de planejamento, deve

partir da constatação básica de que existem interesses sociais freqüentemente conflitivos na ocupação do espaço litorâneo e exploração de seus recursos.

Essa circunstância é tanto mais validada quando o valor dos imóveis na faixa costeira se tornou, em muitos estados brasileiros e, especialmente em Santa Catarina, extremamente elevado em decorrência da demanda turística.

Além disso, como observa Diegues (2001), é necessário que o gerenciamento costeiro seja um processo contínuo de consulta e envolvimento dos grupos usuários do litoral desde o início, a partir da coleta de informações, com uma visão clara dos conflitos existentes e suas formas de solução. Nesse sentido, preconiza a constituição de órgãos colegiados (colegiados costeiros, consórcios intermunicipais, etc.) e seu envolvimento no processo de planejamento, como elementos essenciais de seu êxito.

Constata o autor que:

a planificação deve ser extremamente flexível na busca e uso das informações necessárias visando uma negociação progressiva e firme com os principais usuários do espaço litorâneo. Nesse processo de negociação tanto o Estado quanto as organizações da sociedade civil têm um papel importante a desempenhar. Sem uma participação intensa dos seguimentos envolvidos da sociedade civil, os diversos planos territoriais têm-se tornado letra morta, tendo os grupos de interesses mais fortes (grupos imobiliários, industriais) impostos seus pontos de vista à sociedade (DIEGUES, 2001, p. 137).

Acrescenta, ainda:

no entanto, na mesa de negociação, dada a fragilidade da sociedade civil, as chamadas 'populações tradicionais' não dispõem do mesmo nível de informação e de poder dos grupos econômicos preponderantes que investem no litoral. Esse processo de fortalecimento das 'associações locais' passa pela mobilização das comunidades litorâneas na defesa dos ecossistemas, da qualidade de vida e no uso sustentado dos recursos naturais (mas também recreacionais, visuais, estéticos) de que eles dependem e dependerão ainda mais no futuro (DIEGUES, 2001, p. 138).

4.5.4 A confrontação da fundamentação teórica com os achados do estudo

O desenvolvimento sustentável do país é o maior enigma a ser decifrado. Crescer sem destruir, compatibilizando os imperativos do crescimento econômico, posto pela situação social reinante, com um padrão sustentável de utilização dos recursos naturais e ambientais é o desafio a ser superado e a meta a ser atingida.

Moraes (1999) assevera que: “Os níveis de pobreza e miséria existentes no Brasil tornam a questão do crescimento econômico vital para o país, impondo determinações para a própria política ambiental, que, ao contrário de outras partes do mundo desenvolvido, não pode aqui, de modo algum, deslocar-se da questão social.”

Desse modo, nas regiões mais pobres, a geração de emprego e renda precisa ser continuamente estimulada, o que implica na manutenção e, quiçá, incrementação do ritmo dos processos de ocupação territorial e exploração dos recursos naturais, gerando ainda mais problemas ambientais.

Da perspectiva de Sachs (1998), o enfoque do desenvolvimento sustentável baseia-se em quatro postulados normativos. O primeiro deles estabelece que a prioridade deve recair na busca da satisfação das necessidades básicas das populações, tanto às materiais, quanto as psicossociais – a exemplo da autodeterminação, da participação política e da auto-realização (VIEIRA et al, 1998). O segundo postulado valoriza a promoção da autonomia, ou *self-reliance*, no sentido de um controle cada vez mais efetivo dos rumos da dinâmica de desenvolvimento mediante a ação da sociedade civil organizada nos âmbitos local, microrregional ou regional. Trata-se de alcançar um nível de utilização plena do potencial dos recursos ambientais existentes, respeitando-se a diversidade biológica e cultural. O terceiro postulado refere-se à busca de uma relação de simbiose autêntica com a natureza, e o quarto, insiste na consideração atenta dos custos sócio-ambientais do processo modernizador, requalificando o conceito de eficiência econômica.

A “Declaração do Rio” fundamenta plenamente o exposto, fornecendo indicações preciosas para o modelo de desenvolvimento sustentável, cujos pressupostos estariam em que “os seres humanos estão no centro das preocupações (Princípio 1), e que o “direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas eqüitativamente as necessidades das gerações presentes e futuras (Princípio 3), para isso “a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento” (Princípio 4), cuja tarefa essencial é “erradicar a pobreza e reduzir as disparidades nos padrões de vida” (Princípio 5) (MORAES, 1999).

Para tanto, os preceitos legais, genéricos e editados para um país-continente, devem servir como critérios de uma política nacional, e não para impedir as aspirações de erradicação da miséria. Apresenta-se imperativo, pois, que se

desmistifique a idéia de que o meio ambiente não pode ser objeto de transação, ensejando a construção de vias de resolução de conflitos fora dos meandros do Poder Judiciário, cuja sobrecarga de trabalho, como único instrumento estatal de composição de litígios, aliado às dificuldades de acesso, o torna ineficaz.

Buscar afastar as crenças impostas, de sorte a que se possa perceber a relação do homem com o meio ambiente como ela de fato é, e não como a lei diz que deveria ser, é também um dos propósitos do presente trabalho.

Finalmente, conforme Fiorillo (2001, p. 101), “é impossível falar em proteção ambiental concreta em um país estrangulado pela pobreza”. O autor atribui as causas da miséria à dívida externa, e refere que o governo brasileiro desembolsa mais de US\$ 100 bilhões por ano visando honrar os compromissos com os credores internacionais. Se o dinheiro ficasse aqui, afirma, “é evidente que teríamos condições materiais de implementar, um a um, todos os valores constitucionais ambientais.”

Conclui asseverando que:

Haveria, em suma, menos pobreza, principal forma de poluição, e, portanto, menos violência e melhor qualidade de vida. [...] Ao situar a pobreza como maior fator de poluição ambiental, o estudioso do Direito Ambiental terá condições de verificar com clareza nossos valores fundamentais. Estaremos cumprindo a verdadeira função do cientista que deve ser cômico de que busca a verdade mesmo quando se refere a uma realidade limitada do mundo ou do homem. A função do cientista remete sempre para alguma coisa que está acima do objeto imediato dos estudos: remete para a pessoa humana (FIORILLO, 2001, p. 102).

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Conclusões

A ação civil pública, a partir de sua edição em 1985, acrescida da amplitude que lhe deu a vigente Ordem Constitucional e das modificações introduzidas pelo Código de Defesa do Consumidor, tornou-se um excepcional instrumento de tutela dos interesses difusos. Considerando-se que a resolução dos conflitos, no Brasil, é um monopólio estatal, notadamente aqueles que tem por objeto uma controvérsia ligada ao meio ambiente, bem de uso comum e, portanto, indisponível, as ações coletivas ganham ainda maior relevância.

Por outro lado, o pressuposto da investigação de que os conflitos ambientais aumentam exponencialmente, de resto, fato público, notório e verdadeiro, traz à evidência que a ação civil pública não está sendo utilizada na justa proporção de suas potencialidades.

Investigar as razões desse descompasso foi a proposta do presente trabalho.

À vista dos resultados apresentados, pode-se concluir que uma das causas dessa dissonância é a própria ineficácia da legislação ambiental brasileira aplicável à Zona Costeira e aos conflitos nela existentes.

Com total sentido, pois, a reflexão proposta por Milaré (2000, p. 88) quando indaga:

por que no Brasil, que tem, sem dúvida alguma, o melhor texto constitucional sobre o meio ambiente, que possui uma boa legislação infraconstitucional na matéria, que conta com um dos mais avançados sistemas de acesso coletivo à Justiça do mundo, ainda não se consegue, em muitas áreas, um cumprimento razoável das normas de proteção ambiental?

Procurando explicar essa falta de harmonia, Milaré (2000, p. 88), afirma que:

Na raiz, está o desajuste acentuado entre as 'estruturas formais' (legislação, planos e projetos governamentais, burocracia oficial, etc.) e as 'estruturas reais' (concretização de políticas públicas, alocação e administração de recursos, o fosso existente entre a Administração Pública e os muitos segmentos da sociedade com sua cultura e organização próprias)

Com efeito, a falta de meios e de recursos materiais e humanos, constatada na área de abrangência do estudo, torna a aplicação da legislação existente verdadeiramente impraticável. Instrumentos importantíssimos previstos em lei para salvaguardar o meio ambiente e prevenir conflitos na Zona Costeira, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, não foram ainda implementados.

Concorrem para a pouca observância das leis, que se verifica também em outros setores da vida nacional, fatores políticos, administrativos, histórico-culturais, sociais e econômicos. Contudo, verificou-se que no caso do ordenamento ambiental, produzido quase inteiramente nas últimas quatro décadas, as restrições legais, e os agentes encarregados de sua aplicação e interpretação, são percebidos pelos destinatários das normas como de grande amplitude e rigidez, fato que, aliado a outros antes analisados, conduzem a uma repulsa por parte da sociedade.

A busca da via administrativa para a prévia regularização de atividades ou empreendimentos causadores de modificação ambiental é geralmente infrutífera e, certamente demorada, esbarrando na ausência de estrutura funcional, que estimula a clandestinidade. No entanto, por conta de uma extensa legislação especial, os órgãos ambientais passaram a gozar de uma hegemonia que originariamente não possuíam, e à qual não foram aparelhados para exercer.

O que se observa é a aplicação desse ordenamento, por ocasião dos licenciamentos ambientais ou em atividades de fiscalização, sendo deixada ao nudo da burocracia administrativa, que sequer cumpre satisfatoriamente suas atribuições por falta de provisão orçamentária, sem as condições necessárias para atender e equilibrar as expectativas da sociedade ligadas ao desenvolvimento sócio-econômico e à preservação da natureza.

Questões que em tese significam avanços, como a competência material comum ou a responsabilidade solidária do agente público por dano ambiental, têm se transformado em empecilhos ao desenvolvimento sustentável, haja vista a falta de harmonia e integração entre os diversos órgãos que compõem o SISNAMA, além

da deficiente capacitação da maioria dos servidores, cuja atuação é marcada pelo tecnicismo e indeferimentos sistemáticos por mera prevenção e desencargo.

Porém, a Constituição Federal não proibiu que as áreas merecedoras de especial proteção legal, como a Zona Costeira, pudessem ser utilizadas e exploradas economicamente; o que vedou foi uma utilização que alterasse as características e os atributos que deram fundamento à proteção.

Já a Política Nacional do Meio Ambiente só pode ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e da economia brasileiras (ANTUNES, 2000), caso contrário haveria incompatibilidade com a política de desenvolvimento econômico e, mais recentemente, com a política de produção de alimentos não só para o *Programa Fome Zero*, mas, sobretudo, para as metas de exportação, cuja base se assenta nos produtos primários.

Esse, também, é o espírito do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que ao revés de buscar o impedimento de atividades humanas arraigadas e a contenção de um crescimento inevitável, objetiva primordialmente “orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”.

Mas assim não vem sendo entendido. Particularmente em Santa Catarina, na última década, a interpretação dada a este vastíssimo arcabouço legal tem sido no sentido de tornar tudo proibido, ou seja, qualquer atividade humana relacionada com o meio ambiente – e toda a ação humana provoca impacto ambiental, pois não há *poluição zero* – poderá ser enquadrada em um dos tantos preceitos ambientais restritivos.

Disso decorre, e as evidências empíricas corroboram, que esta mesma legislação acaba sendo fonte geradora de inúmeros conflitos, *grosso modo*, ilustrado pelo abismo existente entre o “dever ser” da norma e a realidade da vida vivida, que se constitui em mais uma causa da falta de eficácia plena das ações civis públicas, na medida que incrementa as controvérsias na base social. Assim o confirma a bibliografia consultada.

Paradoxalmente, a ampla revisão legislativa permite afirmar que o direito brasileiro não contempla quaisquer meios alternativos para a composição das contendas que se originam da conflagrada questão ambiental.

A ação civil pública, assim, acaba sendo a única via para dirimir os conflitos ambientais.

A análise estatística demonstrou que é o Ministério Público o maior autor das ações na área estudada; mas as anotações de campo registraram, também, a completa falta de estrutura dessa instituição para fazer frente à crescente demanda. As associações aparecem em segundo lugar, porém, tirante às raras exceções, com objetivos localizados e pontuais. Em seguida vem o Município, cujos interesses manifestamente partidários.

Por seu turno, as entrevistas deixaram transparecer que a população nativa não tem conhecimento da ação civil pública e muito menos da possibilidade de utilizá-la, estando recém em formação uma consciência mais elevada acerca da defesa judicial dos direitos coletivos; desvelou também o abismo existente entre o mundo jurídico e o prisma das pessoas na área de abrangência do estudo.

Já o estudo de caso ilustra com eloquência que a morosidade do judiciário não é compreendida por quem invoca ou depende de sua tutela.

Essas constatações: ineficácia da legislação, ordenamento ambiental gerador de conflitos, ausência de meios alternativos de resolução de conflitos, falta de estrutura do Ministério Público, e o desconhecimento por parte da população, estão na raiz do problema investigado, e permitem sustentar que a ação civil pública, não obstante sua abrangência e possibilidades de acionamento, é pouco utilizada na área de estudo.

Da imbricação dos resultados do estudo extraí-se que o conceito de indisponibilidade do patrimônio ambiental da Zona Costeira, tal qual vem sendo adotado, coloca o meio ambiente como um santuário intangível, consagrando o mito da natureza intocada, cuja origem repousa na concepção de cientistas que dão sustentáculo às teses liberais, segundo as quais, somente o capital privado pode explorar os recursos naturais de forma adequada. Todavia, a interferência desta ocorrência no fenômeno analisado implicaria no desenvolvimento de novas pesquisas, que escapam aos limites do presente trabalho.

Contudo, é necessário consignar que o atual estágio de degradação ambiental da Zona Costeira, abrigadouro natural de inúmeros conflitos, não obstante a extensão da legislação protetora (fonte geradora de novos conflitos), sem uma via eficaz de composição de demandas, tende a um crescente agravamento, a sugerir uma conexão entre os achados da pesquisa e a orientação político-econômica

dominante, cuja estratégia no cenário mundial, já empregada com sucesso em privatizações de inúmeros bens públicos, consiste em induzir a *tragédia* com vistas a impor a soberania da propriedade privada com o apoio da opinião pública.

Isto posto, pode-se afirmar que a pesquisa alcançou seus objetivos. Desta forma, contribui para que o debate acerca da proteção ao patrimônio ambiental brasileiro seja situado em um contexto amplo, crítico e discursivo, que em grande parte pode explicar a ineficácia do sistema legal e dos instrumentos de defesa coletiva.

Finalmente, não é supérfluo dizer que as necessidades do presente não se resumem à preservação dos recursos naturais, mas ao simultâneo desenvolvimento do homem como um ser multidimensional, que não pode ser visto apenas como agente degradante do meio ambiente, mas como alguém que integra a sociedade e a natureza em que vive.

5.2 Recomendações

Em decorrência das conclusões precedentes, torna-se pertinente a formulação de algumas proposições que, procurando fugir às soluções simplistas, românticas ou inviáveis, situam-se, sob a ótica da pesquisa, como factíveis.

Assim, a recomendação inicial é no sentido de ser buscada a atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), pelo Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) (art. 4º, da Lei nº. 7.661/88), para incluir entre as suas Ações Programadas, a criação e implantação de foros de resolução de conflitos ambientais nos Municípios da Zona Costeira. A visão clara dos conflitos existentes – e a valorização de meios alternativos de solução – contribui para uma gestão mais eficiente do espaço litorâneo e abre espaço para um processo de negociação progressiva com os grupos usuários do litoral.

Em segundo plano, é de todo recomendável a institucionalização, por intermédio de Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, da mediação ambiental como etapa obrigatória do procedimento de licenciamento ambiental, após a audiência pública.

Recomenda-se, ainda, em virtude da constatação de que os planos de gestão tornam-se letra morta sem a participação intensa dos segmentos envolvidos, que seja buscado o fortalecimento das associações comunitárias, que não dispõem do mesmo nível de informação e de poder que outros grupos que investem no litoral, habilitando-as a identificar e defender seus interesses, inclusive incentivando a criação de novas organizações civis, mediante a simplificação da burocracia e isenção de custas para o respectivo registro.

Afigura-se relevante, ainda, advertir para a iminente extinção das comunidades tradicionais e de seus valores associados, e propor o resgate e a valorização da cultura iletrada, devolvendo, desta forma, o orgulho e a auto-estima abalados pelo rápido processo de culturalismo, buscando maior respeito com o acesso a seus meios de subsistência (extrativismo, pesca artesanal, agricultura itinerante e pastoreio nômade). Ligado a esse aspecto está uma necessária mudança na gestão do turismo, impondo-se o profissionalismo e a responsabilidade social das empresas que atuam no setor, bem como da própria administração pública, encarregada, entre outras matérias de vital importância, da educação e conscientização para cidadania.

Por outro lado, é aconselhável impulsionar, através da mobilização da sociedade civil organizada, a tramitação, na Assembléia Legislativa do Estado, do projeto de lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) com vistas à sua imediata aprovação, porquanto a lei, sem que tal implique contradição com as conclusões da pesquisa, se faz necessária como instrumento de ordenamento, especialmente de áreas ainda não ocupadas.

Em sede de ação civil pública, cumpre recomendar enfaticamente que as provas periciais sejam produzidas por equipes interdisciplinares, compostas não só por profissionais das ciências exatas e biológicas, mas também por antropólogos, sociólogos, psicólogos e outros *experts* que contribuam para uma compreensão mais abrangente da fenomenologia do conflito ambiental, recomendação esta que pode ser estendida aos estudos de impacto ambiental, cuja utilização em maior escala deve ser sempre perseguida.

Como recomendação definitiva, embora os trabalhos nesta área ainda estejam por vir, está a reavaliação do caráter de indisponibilidade dos interesses difusos, ajustando-o às peculiaridades de um país em desenvolvimento, e compatibilizando-o com as políticas governamentais que apontam para a retomada

do crescimento econômico, de tal forma que o conceito não se torne uma hipocrisia nacional (tal qual acontece com o poder aquisitivo do salário mínimo previsto na Constituição Federal ou as condições carcerárias estabelecidas na Lei de Execução Penal), com a geração simultânea de instâncias de participação popular nos processos de tomada de decisão em matéria ambiental, e criação de mecanismos de compensação de impactos, que revertam para a prevenção e educação ambiental.

5.3 Sugestões para novas pesquisas

Finalmente, em termos de sugestões para novas pesquisas, mostra-se oportuno o aprofundamento do estudo dos meios alternativos de resolução de controvérsias ambientais, notadamente a partir do direito comparado, de sorte a que possa subsidiar teoria emergente para a adoção em maior escala de soluções advindas dos próprios atores envolvidos, ensejando uma participação preventiva, pedagógica e pacificadora da sociedade, ao tempo em que propicia o regate da autonomia dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Reserva Particular do Patrimônio Natural. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, p. 198, 2001.

ALEXANDRE, Agripa Faria. A deslegitimidade da problemática sócio-ambiental no tratamento dado pelo Ministério Público aos conflitos sócio-ambientais de Florianópolis. **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v. 1, n. 2, maio/ago. 1999.

_____. **Gestão de conflitos sócio-ambientais no litoral sul do Brasil**: estudo de representações sociais dos riscos envolvidos no projeto de construção do Porto da Barra, na Ilha de Santa Catarina, no período de 1995-1999. 1999. [200]f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

_____. **Direito Ambiental**. 2. ed Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

ARAÚJO, Lílian Alves de. **Ação civil pública ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman V. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, p. 102-103, 1995.

BESEN, José Artulino. **São Joaquim de Garopaba**: recordações da freguesia. Passo Fundo: Pe. Berthier, 1980.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 5. ed. Rio de Janeiro: paz e guerra , 1992.

BOFF, Leonardo. **Ecologia, mundialização e espiritualidade**. São Paulo: Ática, 1993.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais**. Florianópolis: Habitus, 2001.

_____. **Ação civil pública**. 2. ed. Florianópolis: Obra Jurídica, 1998.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei n. 7.661/88 de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em jun. 2003.

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei Federal n. 9.433/97, Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

_____. Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei n. 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

_____. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em:< www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2003.

BREITMAN, S.; Porto, A. C. **Mediação familiar**: uma intervenção em busca da paz. Porto Alegre: Criação humana, 2001.

BURNS, Edwaud Mcnall. **História da civilização ocidental**. 34. ed. São Paulo: Globo, 1993.

CALLIARI, L. J et al. **Gerenciamento costeiro integrado: trocas e interações entre os sistemas continental e oceânico adjacente**. In: PROGRAMA TRAIN-SEA-COAST BRASIL, 14, 2001, Florianópolis.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso a justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 8.

CARACTERIZAÇÃO da Zona Costeira do Brasil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sqa/projeto/gerco/caracter.html>>. Acesso em: jun. 2003.

CÁRDENAS, E. J. **La mediación en conflictos familiares**. 2. ed. Buenos Aires: lúmen/hvmanitas, 1999.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CIMARDI, Ana Verônica. **Mamíferos de Santa Catarina**. Florianópolis: FATMA, 1996.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Proteção jurídica do meio ambiente: florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

_____. **Povos e mares**. São Paulo: Nupaub-USP, 1995.

_____. **Etnoconservação**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **Ecologia humana e planejamento costeiro**. 2. ed. São Paulo: Nupaub-USP, 2001a.

_____. **O Mito moderno da natureza intocada**. 4. ed., São Paulo: Hucitec, 2002.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana; MOREIRA, André de Castro C. (Org.) **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Nupaub, 2001b.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana; ARRUDA, Rinaldo S. V. (Org.). **Saberes Tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001c.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 3.

ECOSSISTEMAS Marinhos: a zona costeira brasileira Disponível em: <<http://www.seashepherd.org.br/ecosistemas.asp>>. Acesso em: jun. 2003.

FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Direito e holismo**: introdução a uma visão jurídica de integridade. São Paulo: LTR, 2000.

FINK, Roberto Daniel. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação civil pública: lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.113 –139.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental. In : MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação civil pública: lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.113 –139.p. 101)

FOLGER, J. P.; BUSH, R. A. B. Mediação transformativa e intervenção de terceiros: as marcas registradas de um profissional transformador. In: SCHNITMAN, D. F.; LITTLEJONH, S. **Novos Paradigmas em Mediação**. Porto Alegre: Artmed, 1999, p. 85.

FONKERT, R. Mediação familiar: recurso alternativo à terapia familiar na resolução de conflitos em famílias com adolescentes. In: SCHNITMAN, D. F.; LITTLEJONH, S. **Novos paradigmas em mediação**. Porto Alegre: Artmed, 1999, p. 170.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e Meio Ambiente**. 2002, p. 257.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. 7. ed. **Crimes contra a natureza**. São Paulo: RT, 2001.

HAWKING, Stephen W. **Uma breve história do tempo**: do Big Bang aos buracos negros. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

HAYNES, J. M.; MARODIN, M. **Fundamentos da mediação familiar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

KUDE, Vera Maria Moreira. **Textos de metodologia de pesquisa em psicologia**. Porto Alegre: PUC, 2000.

LAGO, Paulo Fernando. **A consciência ecológica**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 1991.

LAPLANCHE, Jean; PONTALIS, J. B. **Dicionário de psicanálise**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

LEITE, José Rubens Morato (org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

_____. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Ação civil pública e tombamento**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1987.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARTINS, Almir. **A presença da baleia no sul**. Imbituba: Lex Graf, 1998.

MARTINS, Manoel de Oliveira. **Imbituba História e Desenvolvimento**. 2. ed. Criciúma: Ribeiro, 1971.

MEADOWS, Donella H. et al. **Limites do Crescimento**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública: lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Ação civil pública na nova ordem constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1990.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. **Impacto Ambiental:** aspectos da Legislação Brasileira, São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MOORE, C. W. **O processo de mediação.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para gestão da zona costeira do Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1999.

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

MORIN, Edgar. **Terra-pátria.** 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado.** São Paulo: Forense Universitária, 1998.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade:** para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PALAZZO JR., José Truda. **Plano de ação para a conservação da baleia franca.** Florianópolis: SDM, 1999.

PALAZZO JR., José Truda; FLORES, Paulo André. **Santuário de baleias no sul do Brasil.** Florianópolis: Letras Brasileiras, 2001.

PALAZZO JR., José Truda; RUSCHEL, Marcelo; FLORES, Paulo André. **Mamíferos marinhos do sul do Brasil.** Florianópolis: Mares do Sul, 1997.

PINTO, Antônio Carlos Brasil. **Turismo e meio ambiente:** aspectos jurídicos. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1998.

PRADE, Péricles. **Conceito de Interesses Difusos.** 2. ed. , São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

REINAUD, Jaceny Maria. **Problemas da definição de “conflitos ambientais” em projetos de urbanização – estudo de caso**: plano de desenvolvimento da planície entremares, na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina. 2001. 112 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

RIOS, Josué. **A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ROSA, Alexandre. **Garantismo e controle de constitucionalidade material**. Florianópolis: Habitus, 2002.

RUSSEL, Peter. **O buraco branco no tempo**. São Paulo: Aquariana, 1992.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil**. Porto Alegre: Pallotti, 1998.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

SANTOS, Claudia Regina dos. **A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana na área de preservação permanente**: vegetação fixadora de dunas na Ilha de Santa Catarina, SC. Florianópolis, 2001. 386 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SCHNITMAN, D. F. Novos Paradigmas na resolução de conflitos. In: SCHNITMAN, D. F.; LITTLEJOHN, S. W. **Novos paradigmas em mediação**. Porto Alegre: ARTMED, 1999

SILVA, Edna Lúcia. MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: LED/UFSC, 2001.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2001.

STARLING, Marco Paulo Cardoso; OLIVEIRA, Júnia Barroso de. **Ação civil pública: doutrina e jurisprudência; o direito e o processo na interpretação dos tribunais superiores.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

VIEIRA, Paulo Freire (Org.). **Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras.** Florianópolis: APED, 2003.

VIEIRA, Paulo Freire et al. **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs.** Porto Alegre: Pallotti, 1998.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação civil pública.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

WARAT, L. A. **O ofício do mediador.** Florianópolis: habitus, 2001.

_____. **Em nome do acordo: a mediação no direito.** Buenos Aires: Almed, 1999.

WEINER, Jonathan. **Planeta Terra.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Ações analisadas

1989

- Ação Civil Pública nº. 167.89.000.056-0
Data Distribuição: 16 de agosto de 1989
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Abílio Manoel de Lima e sua esposa Maura Minervina Ramos de Lima, Zilda Daufemback Philippi e Áurea Maria Philippi e seu marido Antônio Wessler Neto
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: Ocupação Área de Preservação Permanente / Danos ao Meio Ambiente
Local: Margens da Lagoa das Capivaras, Garopaba
Decisão: Parcialmente Procedente
Última Movimentação: Sentença Transitada em Julgado
Localização: carga procurador do Município de Garopaba
Histórico: a ação foi ajuizada com vistas a conter o aterramento da Lagoa das Capivaras, situada no perímetro urbano do Município de Garopaba, para a alienação de lotes; a liminar de suspensão de atividades foi deferida; foi realizada perícia; os réus apresentaram proposta dispondo-se a cumprir, juntamente com o Poder Público que a ela anuiu, as soluções apontadas pelo perito judicial, consistentes na retirada do aterro e replantio da vegetação nativa; o Ministério Público opinou pela homologação da proposta de acordo , porém sem a sustação da liminar e sem o arquivamento dos autos; a sentença acolheu em parte a proposta, para determinar o reflorestamento da área, retirada de aterros e cercas numa faixa limítrofe de 15,00 metros; a seguir homologou o acordo, mantendo em parte a liminar deferida (15,00 metros), e determinando a apuração da indenização dos danos ambientais através de liquidação da sentença; o processo, por vários anos, desapareceu do Foro, impedindo a execução da sentença; recentemente o mesmo foi localizado e recadastrado, devendo receber impulso por parte do Ministério Público; a área permanece cercada e aterrada;

1989

- Ação Civil Pública nº. 030.89.000.099-9
Data Distribuição: 26 de setembro de 1989
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Marcos Vinícius Napoli Reschke
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: Ocupação Área de Preservação Permanente / Danos ao Meio Ambiente
Local: Margens da Lagoa do Piri, Praia do Rosa, Imbituba
Decisão: Improcedente
Última Movimentação: Sentença Transitada em Julgado
Localização: gabinete do juiz
Histórico: a ação foi proposta para desobstruir o caminho que circunda a Lagoa do Piri, na Praia do Rosa, Município de Imbituba, e recuperar a área de preservação permanente de seu entorno, bem como buscar indenização por danos ambientais em decorrência de construções com supressão de vegetação e terraplanagem de dunas; houve inspeção judicial; verificou-se que as agressões não correspondiam ao descrito na peça inicial; foi rechaçada pelo Ministério Público proposta de Ajustamento de Conduta com medidas reparatórias e compensatórias formulada pelo réu, que não obstante, sanou algumas irregularidades no curso do processo; ação foi julgada improcedente; o Ministério Público não recorreu da decisão; houve condenação do Estado de Santa Catarina em honorários advocatícios do advogado do réu, e o processo atualmente se encontra em fase de execução desta verba; o Estado de Santa Catarina embargou a execução e o Ministério Público opinou no sentido da extinção da mesma haja vista que a sentença não teria transitado em julgado em virtude da remessa necessária ao Tribunal de Justiça, o que preconizou; os autos estão conclusos com o juiz para decisão.

1991

- Ação Civil Pública nº. 167.91.000.001-3
Data Distribuição: 11 de abril de 1991
Autores: Ministério Público de Santa Catarina e a Associação dos Amigos da Praia da Barra
Réus: Joaquim Manoel de Abreu, Sandra Takanaka Batista e o Município de Garopaba
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: construção sobre dunas; poluição sonora
Local: Praia do Ferrugem, Município de Garopaba
Decisão: deferida liminar em 08/05/91
Última Movimentação: aguarda apresentação alegações finais
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta com vistas a suspender liminarmente a construção edificada sobre dunas, em terrenos de marinha, na Praia do Ferrugem, Município de Garopaba, para posterior demolição a final, sustentando-se quaisquer atividades na área, tais como reforma ou ampliação, bem como condenar a Prefeitura de Garopaba a abster-se de conceder alvarás para as atividades de bar noturno ali exercidas; deferida a liminar; nenhum dos réus contestou a ação; houve descumprimento da liminar e as obras, assim como as atividades de bar, continuaram, gerando uma ação de atentado que condenou os réus a purgarem o atentado sob pena de ficarem proibidos de se manifestarem nos autos; despacho saneador não reconheceu a revelia em relação ao Município de Garopaba por ser pessoa jurídica de direito público (de resto a nenhum outro réu), determinando a realização de perícia no local; a associação co-autora foi quem mais impulsionou o feito, requerendo provas, apresentando quesitos e até mesmo pagando os honorários do perito; Laudo Pericial apresentado em 13/05/96; primeira audiência de instrução e julgamento frustrada pela não intimação da ré Sandra; testemunhas arroladas na inicial foram ouvidas por precatória em Porto Alegre; aberta nova oportunidade de indicação de provas; Ministério Público se manifesta em 25/02/2003 pugnando pelo encerramento da instrução, no que é atendido; abre-se prazo para as partes oferecerem alegações finais.

1992

- Ação Civil Pública n°. 102/92
Data Distribuição: 09 de março de 1992
Autor: Movimento Ambiental do Rosa – MAR
Ré: Conceição Teixeira Ferreira
Assunto:
Tipo de Evento:
Local:
Decisão: 11/04/96
Última Movimentação:
Localização: arquivo em 11/04/96
Histórico: NÃO LOCALIZADA

1992

- Ação Civil Pública nº. 030.92.000.330-3
Data Distribuição: 04 de maio de 1992
Autora: Associação Catarinense de Defesa do Consumidor
Réus: Município de Imbituba e Município de Garopaba
Assunto: Consumidor
Tipo de Evento: Taxa de Iluminação Pública cobrada nas faturas de energia elétrica da CELESC
Local: Municípios de Imbituba e Garopaba
Decisão: 22/10/93
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo em 17/11/94
Histórico: ação com vistas a suspender a cobrança da Taxa de Iluminação Pública constantes nas faturas de energia elétrica das CELESC; concedida a liminar, embora a CELESC não tenha sido incluída como ré, determinando-se a suspensão da cobrança; a CELESC foi citada e contestou a ação e, 19/06/92, pedindo sua exclusão do feito e a improcedência da ação; o Município de Imbituba contestou a ação em 13/10/92; o Município de Garopaba não contestou a ação; Parecer do Ministério Público favorável à procedência do pedido; sentença em 22/10/93, julgando extinto o processo sem julgamento de mérito, por ilegitimidade da associação autora que, segundo a decisão, não representaria “os interesses da população dos Municípios de Imbituba e Garopaba”, além de declarar que a Taxa de Iluminação Pública não é uma relação de consumo, mas tributária, havendo interesse individual dos contribuintes, e não interesse difuso ou coletivo; a associação autora recorreu da decisão; o Ministério Público ratificou seu entendimento de procedência do pleito; todavia a autora deixou de recolher o preparo do recurso, que por essa razão foi considerado deserto e não ascendeu à Instância Superior.

1992

- Ação Civil Pública n°. 030.92.000.170-0
Data Distribuição: 26 de julho de 1992
Autor: Movimento Ambiental do Rosa - MAR
Ré: Silvia Campos
Assunto:
Tipo de Evento:
Local:
Decisão: 25/03/99
Última Movimentação:
Localização: arquivo em 27/12/99
Histórico: NÃO LOCALIZADA

1992

- Ação Civil Pública nº. 030.92.000.167-0
Data Distribuição: 14 de julho de 1992
Autor: Movimento Ambiental do Rosa - MAR
Réu: Paulo Vitorino
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: construção em área de preservação permanente às margens da Lagoa de Ibiraquera
Local: Lagoa de Ibiraquera, Município de Imbituba
Decisão: 25/03/98
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial
Histórico: ação objetivando o embargo liminar de obra residencial às margens da Lagoa de Ibiraquera, com posterior demolição da mesma; foi designada audiência de justificação prévia para comprovação do alegado na inicial; o réu não foi localizado para ser citado, porém a obra foi concluída; a associação autora ante este fato, entendendo ter sido “perdido o sentido preventivo da demanda”, requereu o “arquivamento provisório da ação”; o Ministério Público comungou do entendimento de “perda da utilidade da demanda” e requereu a extração de cópia dos autos ara serem “adotadas as medidas cabíveis”; a sentença proferida extinguiu o processo e determinou o arquivamento dos autos, ante o requerimento da associação autora e a anuência do Ministério Público, tendo sido aquela condenada ao pagamento de custas processuais, jamais recolhidas.

1993

- Ação Civil Pública nº. 030.93.000.001-3
Data Distribuição: 19 de abril de 1993
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Ré: Indústria e Comércio de Café Solima Ltda.
Assunto: Consumidor
Tipo de Evento: comercialização produto condições impróprias ao consumo
Local: Município de Imbituba
Decisão: <i>nihil</i>
Última Movimentação: nomeado novo perito
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta objetivando detectar e apreender lote com embalagens de 1 kg de café produzidas no mês de julho de 1992 que conteriam impurezas, com posterior condenação da indústria em indenização pelos danos causados aos consumidores; publicado edital para dar conhecimento a eventuais prejudicados; a Indústria de Café Solima contesta a ação em 13/05/93; deferida prova pericial na contabilidade da empresa e em seus depósitos, audiência de instrução e julgamento designada para 21/05/96; ré alega ser a perícia ineficaz em virtude do tempo decorrido; perito indicado não entrega o laudo no tempo devido; Ministério Público requer nomeação de novo perito e indaga da possibilidade de realização da perícia transcorridos mais de sete anos do ajuizamento do feito; novo perito nomeado em 26/11/02; processo aguardando intimação do perito recém nomeado e entrega do laudo.

1993

- Ação Civil Pública nº. 030.93.000.091-9
Data Distribuição: 20 de maio de 1993
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Município de Imbituba
Assunto: Consumidor
Tipo de Evento: majoração ilegal do IPTU
Local: Município de Imbituba
Decisão: 11/08/93
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo em 11/11/96
Histórico: ação proposta com o fito de impedir a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano aumentado ilegalmente pelo Município de Imbituba e declarar a ilegalidade do decreto municipal que autorizou o aumento; liminar concedida para a suspensão da exigibilidade do tributo em questão; o Município contestou a ação em 08/07/93; o Ministério Público rebateu a contestação; sentença julgando procedente o pedido em 11/08/93; recurso de apelação do Município de Imbituba, contra arrazoadado pelo Ministério Público; Parecer da Procuradoria Geral de Justiça pelo improvimento do recurso; o Tribunal de Justiça manteve a decisão; pagas as custas pelo Município os autos foram arquivados.

1993

- Ação Civil Pública n°. 030.93.000.503-1
Data Distribuição: 20 de agosto de 1993
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Ré: Ineconchas Indústria e Extração de Conchas Ltda.
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: desmatamento em área de preservação permanente (margens Lagoa de Ibiraquera) para extração de calcário bio-detrítico
Local: Lagoa de Ibiraquera, Município de Imbituba
Decisão: sentença procedente
Última Movimentação: intimação das partes para eventual recurso
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta com vistas a sustar liminarmente a extração de calcário das margens da Lagoa de Ibiraquera, com posterior impedimento definitivo da atividade e recuperação da área degradada; liminar deferida; ré contesta a ação em 08/02/94; realizada perícia no local em 19/03/97; audiência de instrução e julgamento em 24/11/98, com a ouvida de testemunhas, sentença procedente em 05/06/03.

1994

- Ação Civil Pública n°. 030.94.000.484-4
Data Distribuição: 22 de novembro de 1994
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Município de Imbituba, Noeli da Silva e outros (34 réus)
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: concessões ilegais de serviço de táxi
Local: Município de Imbituba
Decisão: 20/11/00
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial
Histórico: ação foi precedida de inquérito civil, que apurou também a prática de crime contra a administração pública e a ordem tributária, tendo sido determinada a remessa de peças à autoridade policial para a instauração de inquérito policial para apuração da materialidade a autoria, com desfecho nunca noticiado nos autos; objetivou-se a suspensão liminar e, posteriormente, a anulação de concessões de serviço de táxi outorgadas a particulares sem licitação; Município de Imbituba, antes da citação, manifestou-se nos autos juntando documentos; somente em 26/06/96 houve a apreciação do pedido liminar, que restou indeferido; o Município de Imbituba propõe ajustamento de conduta em face de novel legislação municipal que passou a disciplinar os serviços de táxi; o Ministério Público assente com a proposta e celebra Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Município de Imbituba e os demais 34 réus, todos representados pela mesma procuradora do Município, pelo qual o Ministério Público “reconhece a regularidade e legalidade dos atos pertinentes às autorizações para o exercício dos serviços de táxi”; sentença homologando a transação em 20/11/00; despacho de arquivamento, sem o pagamento de custas 11/09/02.

1994

- Ação Civil Pública n°. 625/94
Data Distribuição: 12 de dezembro de 1994
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Município de Imbituba e outros
Assunto:
Tipo de Evento:
Local:
Decisão:
Última Movimentação:
Localização:
Histórico: NÃO LOCALIZADA

1995

- Ação Civil Pública n°. 030.95.000.312-3
Data Distribuição: 13 de maio de 1995
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Gelson Francisco Martins e outros 44 rizicultores além da FATMA
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: desmatamento mata ciliar e lançamento de efluentes tóxicos em corpo d'água
Local: Município de Imbituba
Decisão: concedida liminar, posteriormente cassada
Última Movimentação: determinada realização de perícia
Localização: gabinete juiz
Histórico: ação proposta pelo Ministério Público com vistas a suspender liminarmente as atividades de lavouras de arroz cuja irrigação estava contaminando o Rio d'Una – principal ponto de captação de água para abastecimento da população da cidade de Imbituba – mediante lançamento de agrotóxicos no referido corpo d'água, inclusive com grande mortalidade de peixes; ao final pede a condenação dos réus em obrigação de não fazer abstendo-se de lançar efluentes do rio, e de fazer, no sentido de promover a restauração da vegetação ciliar numa faixa de 50,00 m, custear estudos de verificação bem como a descontaminação do rio; adotarem técnicas de manejo e cautelas física para não ocorrer novas contaminações, e licenciarem as atividades junto ao órgão ambiental, este devendo ser também condenado a fiscalizar, licenciar e monitorar as atividades orrizicultoras na localidade; Ministério Público adita inicial em 28/04/95 para incluir dois novos réus e pugnar pela apreciação da liminar perseguida; despacho judicial em 23/05/95, determinando a realização de perícia e designando audiência de justificação, inclusive com o comparecimento de todas as partes envolvidas, para sói então apreciar a liminar; réus contestam, de per si, a ação; houve agravo contra a liminar e simultâneo mandado de segurança para conferir efeito suspensivo ao recurso com êxito no sentido de suspender a liminar no tocante à proibição de plantar; FATMA contesta em 01/09/95; arroseiros firmam acordo com a EPAGRI no sentido de ajustar sua conduta às normas ambientais, acordo este apresentado ao juiz; Tribunal de Justiça dá provimento ao recurso dos réus, considerando o acordo celebrado com a EPAGRI, e cassa a liminar, sem prejuízo do prosseguimento do feito; últimos réus contestam em 11/09/98; despacho para especificação de provas em 23/02/99; Ministério Público se manifesta em 14/05/02 e reitera pedido de perícia e instrução do feito; réus propõem medidas compensatórias; Ministério Público em 22/07/02 pede prosseguimento; em 13/08/02 juiz defere perícia; os autos vão concluso em 24/02/03.

1995

- Ação Civil Pública n°. 030.95.000.588-6
Data Distribuição: 16 de maio de 1995
Autor: Município de Imbituba
Ré: Empresa Santo Anjo da Guarda Ltda.
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: exploração de linha de ônibus sem autorização do Poder Público e licitação
Local: Município de Imbituba
Decisão: 30/04/98
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial
Histórico: ação proposta pelo Município de Imbituba com vistas a suspender a exploração de linha de transporte público não autorizada pela municipalidade; liminar deferida; a ré contesta a ação; em 14/12/95 o Município alega ter regularizado a situação dos transporte coletivo em Imbituba, através de lei municipal, e pede o arquivamento do processo; o Ministério Público posiciona-se contrário à extinção do processo e diz que assume a titularidade da causa; não obstante, sentença de 30/04/98 extingue o processo com julgamento de mérito com base em suposto acordo entre as partes, remetendo o Ministério Público a outra ação, se entendesse necessário; não houve recurso e o processo foi arquivado.

1995

- Ação Civil Pública n°. 030.95.000.600-9
Data Distribuição: 20 de junho de 1995
Autor: Município de Imbituba
Ré: Imbitur Transportes Coletivos e Turismo Ltda.
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: exploração de linha de ônibus sem autorização do Poder Público e licitação
Local: Município de Imbituba
Decisão: 30/04/98
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial
Histórico: tendo conhecimento de que a Empresa Santo Anjo da Guarda estava explorando linha de ônibus sem autorização municipal, a ré comunicou à Prefeitura que passaria também a explorar determinado percurso, até que a situação fosse normalizada por intermédio de licitação pública; o Município intenta a ação com vistas a suspender a exploração desta linha de transporte público não autorizada pela municipalidade; liminar deferida em 13/07/95; a ré contesta a ação; a empresa Santo Anjo da Guarda habilita-se no feito e denuncia descumprimento da liminar; Ministério Público pede a procedência da ação em 24/10/95; sentença de 30/04/98 considera esta ação ter o mesmo objeto de outra ajuizada contra a empresa Santo Anjo e, com base na decisão de extinção lá proferida, determina também o arquivamento dos autos; não houve recurso e o processo foi arquivado.

1995

- Ação Civil Pública nº. 030.95.000.608-4
Data Distribuição: 16 de agosto de 1995
Autor: Município de Imbituba
Ré: Imbitur Transportes Coletivos e Turismo Ltda.
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: exploração de linha de ônibus sem autorização do Poder Público e licitação
Local: Município de Imbituba
Decisão: 30/04/98
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial
Histórico: nova ação por parte do Município de Imbituba contra a ré objetivando que esta seja condenada a não operar nenhuma linha de ônibus no âmbito municipal; deferida liminar em 21/08/95; contestação em 11/09/95; sentença em 30/04/98 determinando o apensamento às outras duas ações civis públicas movidas pelo Município com o mesmo objeto, e considera mais uma vez tratar-se de situação idêntica e, portanto reclamando a mesma solução, isto é, a extinção do processo; não foi dado vistas ao Ministério Público desta decisão; não houve recurso e o processo foi arquivado.

1995

- Ação Civil Pública nº. 030.95.000.642-4
Data Distribuição: 17 de agosto de 1995
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Município de Imbituba
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: criação irregular de 74 cargos em comissão para o Poder Executivo municipal
Local: Município de Imbituba
Decisão: 29/04/96
Última Movimentação: requerido informações à Câmara de Vereadores
Localização: Gabinete do Juiz
Histórico: ação proposta para anular a lei municipal que criou 74 cargos em comissão no Poder Executivo; pedido liminar para sustar a nomeação e destituir imediatamente eventuais nomeados; contestação do Município em 25/10/95; Ministério Público interpõe agravo retido em relação ao recebimento da contestação por estar supostamente fora do prazo, e se manifesta sobre a contestação, e em 16/04/96 pugna contra a não apreciação da liminar até aquele momento; sentença em 29/04/96 julgando extinto o processo, sem apreciação de mérito, por carência de ação, por entender que não cabe ação civil pública, mas sim Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que o que se quer é na verdade declarar a inconstitucionalidade de lei municipal e dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina; Ministério Público recorre da decisão; Procuradoria Geral de Justiça emite Parecer pelo provimento da apelação; Tribunal de Justiça dá provimento à apelação e determina o retorno dos autos à origem para que a ação possa prosseguir tendo em vista que o pedido abrange efetivamente defesa de interesse difuso e que a declaração de eventual inconstitucionalidade pode ser feita através do controle incidental na ação civil pública; processo inicia nova tramitação e Ministério Público se manifesta em 08/05/02; Juiz pede informações ao Município acerca dos cargos, que as presta em 07/02/03; Ministério Público requer informações da Câmara de Vereadores acerca da vigência da lei; processo segue concluso em 05/03/03 para que sejam determinadas as diligências requeridas.

1995

- Medida Cautelar Preparatória à Ação Civil Pública n°. 663/95
Data Distribuição: 03 de novembro de 1995
Autora: Associação Comercial e Comunitária de Ibiraguera - ACCI
Réu: Manoel Teixeira
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: Construção em Área de Preservação Permanente / Danos ao Meio Ambiente
Local: Terrenos de Marinha do Canto Sul da Praia do Rosa, Imbituba
Decisão: Homologada Transação
Última Movimentação: Sentença Transitada em Julgado
Localização: Arquivo Judicial
Histórico: medida cautelar preparatória à ação civil pública com vistas a sustar o andamento de obra irregular sobre dunas no Canto Sul da Praia do Rosa; deferida medida liminar; o réu firmou <u>Termo de Transação</u> com a autora, com parecer favorável do Ministério Público e posterior homologação do Juízo de Imbituba, pelo qual a construção teria apenas o piso térreo, e seria destinada a abrigar embarcações e petrechos de pesca, inclusive aberta ao público para visitação, vedada atividades comerciais.

1995

- Ação Civil Pública nº. 030.95.000.816-8
Data Distribuição: 08 de dezembro de 1995
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Engepasa – Engenharia do Pavimento S. A., Município de Imbituba e Luiz Dário da Rocha
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: licitação fraudulenta
Local: Município de Imbituba
Decisão: 23/06/98
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial em 03/02/99
Histórico: ação, precedida de inquérito civil, proposta com vistas a condenar a empresa licitada a indenizar o erário público por valores indevidamente recebidos e apurar a expedição de certidão negativa de débitos fraudulenta por parte do Município de Imbituba, que contesta a ação em 15/03/96; Engepasa apresenta sua contestação em 20/09/96 e Luiz Dário da Rocha em 16/10/96; réplica do Ministério Público em 18/11/96, ratificando os termos da inicial; sentença em 23/06/98, julgando extinto o feito, acolhendo preliminar de coisa julgada em decorrência da existência de “inquérito policial” pelos mesmos fatos que foi arquivado por inexistência de crime, o que impediria a responsabilização civil dos réus; embora tenha reconhecido irregularidades no processo de licitação, a sentença afirma que o Ministério Público “não pelejou pela invalidade” do mesmo, razão pela qual não adentraria na análise desse aspecto; o Ministério Público, devidamente intimado, não recorreu da decisão e o processo foi arquivado.

1996

- Ação Civil Pública n°. 030.96.000.751-2
Data Distribuição: 03 de junho de 1996
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Município de Imbituba
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: destinação lixo urbano
Local: Município de Imbituba
Decisão: <i>nihil</i>
Última Movimentação: aberto vista ao Ministério Público
Localização: gabinete Promotor de Justiça
Histórico: ação, precedida de inquérito civil, objetivando condenar o Município de Imbituba em obrigação de não fazer consistente em abster-se de depositar o lixo coletado na cidade no local que vinha sendo disposto (lixão) até que o mesmo fosse licenciado pela FATMA, bem como sendo o local impróprio, em obrigação de remover os resíduos lá depositados e recuperar o solo e a paisagem, restaurando as condições primitivas do local; caso o local seja adequado, pede o Ministério Público que o Município venha a se adequar às exigências da FATMA; pede, finalmente o deferimento de liminar para compelir o réu a cobrir o lixo que se encontra a céu aberto com areia; o juiz abre prazo para o Município se pronunciar em 72 horas antes de apreciar a liminar; sobrevêm manifestação, em 18/11/96, pedindo a improcedência do pedido; Ministério Público se manifesta em 06/03/02, dizendo que após seis anos da propositura da ação, faz-se necessário uma averiguação por parte da FATMA; esta comparece ao local e apresenta, em 23/08/02, relatório de vistoria constatando que o lixo continua sendo jogado – e deixado – a céu aberto, sem qualquer controle, e que inúmeros catadores freqüentam o local, além de um grande números de animais e aves; processo segue ao Ministério Público para manifestação acerca do relatório de vistoria em 05/09/02.

1997

- Ação Civil Pública nº. 030.97.002.332-4
Data Distribuição: 28 de abril de 1997
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Município de Imbituba
Assunto: Criança e Adolescente
Tipo de Evento: descumprimento das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente
Local: Município de Imbituba
Decisão: 10/08/98
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial em 03/02/99
Histórico: ação ajuizada, precedida de inquérito civil, objetivando a implementação, por parte do Município de Imbituba, dos programas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente de “orientação, apoio e acompanhamento familiar; apóio sócio-educativo em meio aberto; liberdade assistida e semi-liberdade”; o Município de Imbituba contesta o feito em 29/10/97, comunicando que celebrou com o Ministério Público local <u>Termo de Ajustamento de Conduta</u> a fim de criar e implantar os programas indicados na inicial; sentença em 10/08/98 homologando a transação; processo arquivado em 31/10/98.

1998

- Ação Civil Pública n°. 167.98.000.284-8
Data Distribuição: 13 de janeiro de 1998
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Município de Garopaba e Cleber Kortz
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: construção clandestina sobre dunas em APP
Local: Praia do Silveira, Município de Garopaba
Decisão: liminar concedida em 15/02/2002
Última Movimentação: concluso aguardando manifestação judicial
Localização: gabinete do juiz
Histórico: ação fundada em representação da UNISILVER (associação da Praia do Silveira) encaminhada ao Ministério Público da Capital; inicial assinada pelo Promotor Brasil Pinto, objetivando condenar liminarmente o Município de Garopaba a exercer seu poder de polícia para o fim de demolir cercas em terrenos de marinha e construção clandestina levada a efeito pelo segundo réu, bem como elaborar laudo circunstanciado de todas as obras irregulares na Praia do Silveira para posteriormente instaurar os respectivos procedimentos administrativos demolitórios; citado o Município não contestou a ação; o segundo réu não foi localizado; até 06/12/01 a liminar não tinha sido apreciada; Ministério Público se manifesta pedindo a citação por edital do segundo réu e reitera pedido liminar; deferida a liminar em 15/02/02; o segundo réu contesta a ação em 20/03/02; Município não apresenta o laudo a que foi compelido pela liminar e o Ministério Público novamente se manifesta para denunciar o descumprimento da liminar; o processo foi concluso para despacho judicial.

1998

- Ação Civil Pública nº. 030.98.002.574-5
Data Distribuição: 01 de julho de 1998
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Emacobrás – Imóveis, Comércio e Serviços Ltda. e Município de Imbituba
Assunto: Meio Ambiente e Consumidor
Tipo de Evento: loteamento aprovado e comercializado sem infra estrutura e com ocupação/degradação de área de preservação permanente
Local: Município de Imbituba
Decisão: <i>nihil</i>
Última Movimentação: determinada inspeção no local e informações por parte da Prefeitura de Imbituba
Localização:
Histórico: ação proposta pelo Ministério Público objetivando a implantação da infra estrutura do Loteamento Granja Henrique Lage, que não obstante aprovado pelo Município e com lotes sendo comercializados, ainda não implementou as obras a que ficou obrigado, bem como rever o projeto em decorrência de ocupação de áreas de preservação permanente e, finalmente a adequação da empresa às normas do Código de Defesa do Consumidor;audiência de justificação em 18/08/98; ré apresenta contestação em 15/02/99; FATMA é intimada e informa que o Loteamento está regular, inclusive com Licença Ambiental de Operação – LAO; Ministério Público se manifesta em 24/05/02 e pede apreciação da liminar e inspeção para ver situação atual; em 10/07/02 despacho determinando a inspeção, por parte dos Oficiais de Justiça, da área litigiosa e prestação de informações por parte da Prefeitura; até o presente momento a liminar não foi apreciada;

1998

- Ação Civil Pública n°. 030.98.003.979-7
Data Distribuição: 17 de julho de 1998
Autor: Município de Imbituba
Ré: Indústria Carboquímica Catarinense S. A.
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: degradação do patrimônio ambiental, paisagístico e turístico
Local: Município de Imbituba
Decisão: 02/12/99
Última Movimentação: sentença transitada em julgado
Localização: arquivo judicial em 03/01/01
Observações: ação civil pública com vistas a condenar a Indústria Carboquímica Catarinense a recomposição de área degradada e recuperação ambiental, bem como indenização por danos ambientais e medidas compensatórias; antes da citação da ré o Município de Imbituba, sem qualquer fundamentação, requereu a “extinção do feito”; o juízo de Imbituba homologou a “desistência” requerida, sem vista ao Ministério Público; a decisão transitou em julgado em 12/04/00 e o processo foi arquivado.

1998

- Ação Civil Pública n°. 030.98.000.340-7
Data Distribuição: 16 de novembro de 1998
Autor: Movimento Ambiental do Rosa - MAR
Réus: Cristiano Tostes Agrifoglio e Enrique Alfredo Litman
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: construção em área de preservação permanente / danos ao meio ambiente / desmatamento
Local: Praia do Rosa
Decisão: deferida liminar para suspender obras de qualquer espécie;
Última Movimentação: determinada a remessa dos autos à Justiça Federal
Localização: Justiça Federal de Tubarão
Histórico: ação objetivando a sustação liminar de desmatamento e obras de arruamentos para posterior edificação de unidades hoteleiras em área de preservação permanente na Praia do Rosa; deferida liminar; a liminar foi mantida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina; os réus contestaram a ação; as preliminares argüidas em contestação foram rejeitadas; os réus formularam proposta de ajustamento de conduta que foi rechaçada pela associação autora; designada perícia ambiental por equipe multidisciplinar (Geologia, Biologia – especialista em avifauna – Engenheiro Florestal e Biólogo Generalista ou especialista em Botânica); Laudo entregue em 26/11/99; Ministério Público em 06/06/00 opina pela improcedência da ação; oficiado o IPHAN para indicar profissional da arqueologia; associação autora pede a deslocamento da competência para a Justiça Federal ante a criação da APA da Baleia Franca; Ministério Público Federal ouvido sustenta a mesma posição; decisão superveniente determinou a remessa dos autos à Justiça Federal de Tubarão, em 10/04/02, onde recebeu o n°. 2002.72.07.002378-8; MPF pede a intimação do IPHAN, da União e do IBAMA, o primeiro para apresentar laudo e os dois últimos para manifestarem interesse no feito; a União pediu sua integração à lide na condição de litisconsorte ativo; diante na inércia do IPHAN, réus contrataram arqueóloga e realizaram o estudo particularmente; o laudo, que confirma a existência de dois sítios arqueológicos, posteriormente foi remetido ao IPHAN que a ele anuiu; o Juiz Federal determinou inspeção a ser realizada em 18/06/03, às 14:00 h.

1999

- Ação Civil Pública nº. 030.99.000.774-0
Data Distribuição: 23 de fevereiro de 1999
Autora: Associação Comercial e Comunitária de Ibiraguera - ACCI
Réu: Espólio de Adão José Damázio
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: construção em área de preservação permanente / danos ao meio ambiente
Local: Terrenos de Marinha da Praia do Luz, Imbituba
Decisão: deferida liminar determinando a suspensão de obras e das atividades de estabelecimento comercial (Pousada)
Última Movimentação: determinada realização de perícia
Localização: cartório judicial
Histórico: ação promovida por associação objetivando a suspensão liminar de ampliação de construção localizada em terrenos de marinha na Praia do Luz, Município de Imbituba, com posterior demolição e recuperação ambiental; audiência de justificação em 18/06/99; Município de Imbituba é intimado a prestar informações e afirma ser a obra/atividade irregular; liminar deferida em 25/10/99, determinando a suspensão de atividades e o lacre do estabelecimento; houve recurso que cassou a liminar por falta de fundamentação e posteriormente outra foi concedida para os mesmos fins; determinada a realização de perícia no local; as partes são intimadas a apresentarem quesitos; houve a habilitação da Assistente Litisconsorcial Passiva Maria do Carmo da Cruz Monteiro e de todos os herdeiros do responsável pela obra; a ação aguarda a realização da perícia.

2000

- Ação Civil Pública nº. 167.00.000.855-4
Data Distribuição: 11 de novembro de 2000 (08/12/2000)
Autora: Associação Comunitária Ibiraquera Gramense – ACIG
Ré: Praia do Ouvidor Empreendimentos Imobiliários S. A.
Assunto: Patrimônio Público
Tipo de Evento: Fechamento de Caminhos Tradicionais de Acesso à Praia
Local: Praia Vermelha, Garopaba
Decisão: Indeferida a Liminar
Última Movimentação: processo concluso para apreciação do pedido de tutela antecipatória
Localização: Gabinete do Juiz
Histórico: ação com vistas a reabertura de três caminhos antigos de dão acesso à Praia Vermelha, Município de Garopaba, fechados pela empresa ré, proprietária dos terrenos alodiais; designada audiência de justificação prévia; realizada inspeção judicial; liminar indeferida por ausência do requisito formal do perigo da demora; recurso contra esta decisão pendente de apreciação no Tribunal de Justiça de Santa Catarina; pedido de tutela antecipatória por parte da associação autora; Parecer favorável do Ministério Público à antecipação de tutela para reabertura imediata dos caminhos; ensejada vista à União Federal que manifestou interesse no feito em virtude de se tratar de bens públicos, porém sem deslocar o feito para a Justiça Federal; o processo encontra-se concluso para o juiz apreciar o pedido de tutela antecipatória; em 17/06/03, a Colônia de Pescadores Z-12 (Garopaba), a Colônia de Pescadores Z-13 (Imbituba), a Colônia de Pescadores Z-14 (Laguna), o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, a Associação dos Moradores e Amigos da Praia da Barra de Ibiraquera, o Conselho Comunitário de Ibiraquera e o Clube Coração de Mãe, ingressam na ação como litisconsortes ativos, ratificando o pedido inicial.

2001

- Ação Civil Pública n°. 030.01.005.126-0
Data Distribuição: 12 de novembro de 2001
Autor: Município de Imbituba
Ré: Lea de Oliveira Lopes
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: irregularidades praticadas pela Presidente da Fundação Municipal de Desenvolvimento Social de Imbituba – FUNDES
Local: Município de Imbituba
Decisão: <i>nihil</i>
Última Movimentação: manifestação Ministério Público pela procedência da ação
Localização: Gabinete Juiz
Histórico: ação proposta pelo Município de Imbituba com vistas à condenação da ré por ter, na condição de Presidente da Fundação Municipal de Desenvolvimento Social de Imbituba – FUNDES, da gestão anterior (93/96), praticado irregularidades, com contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, causado desta forma prejuízo ao erário público; pedido complementar de indenização, inexigibilidade e proibição de contratar com a Poder Público; pedido liminar de indisponibilidade de bens e final de reconhecimento da improbidade; contestação em 15/01/02; réplica em 05/08/02; Ministério Público, em 07/03/03, opina pela procedência da ação e pede julgamento antecipado; processo concluso em 18/09/03.

2001

- Ação Civil Pública n°. 030.01.005.129-5
Data Distribuição: 12 de novembro de 2001
Autor: Município de Imbituba
Réu: Jerônimo Lopes
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: contratação sem concurso público
Local: Município de Imbituba
Decisão: <i>nihil</i>
Última Movimentação: autos conclusos ao juiz
Localização: gabinete do juiz
Histórico: ação proposta pelo Município de Imbituba objetivando declarar nula a contratação do funcionário Rubens David pelo ex-prefeito municipal, que teria desta forma fraudado concurso público e praticado ato de improbidade administrativa, já que mencionado indivíduo teria fixado em quinto lugar no concurso para preenchimento de duas vagas de técnico em edificações e teve sua admissão aceita, inclusive com anotação na CTPS fazendo alusão ao concurso; pedido complementar de suspensão dos direitos políticos de 3 à 5 anos e proibição de contratar com a administração pública e ressarcimento dos cofres públicos, além da declaração de nulidade da contratação; réu opõe exceção de incompetência em apenso aos autos principais e contesta a ação em 24/01/02; litisconsorte apresenta contestação em 25/01/02; réplica do Município em 31/07/02; determinada a intimação dos réus para falarem sobre os documentos juntados com a réplica; o processo segue concluso para o juiz em 17/06/03.

2001

- Ação Civil Pública nº. 030.01.005.189-9
Data Distribuição: 23 de novembro de 2001
Autor: Município de Imbituba
Réu: Jerônimo Lopes
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: contratação irregular
Local: Município de Imbituba
Decisão: remessa autos ao Tribunal de Justiça para julgamento de ex-prefeito
Última Movimentação: decisão em 11/06/03
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta pelo Município de Imbituba objetivando declarar nula a contratação do funcionário Moazir Freitas da Rosa pelo ex-prefeito municipal, que teria desta forma fraudado concurso público e praticado ato de improbidade administrativa; pedido complementar de suspensão dos direitos políticos de 3 à 5 anos e proibição de contratar com a administração pública; réu contestou em 22/01/02; réplica em 30/07/02; Ministério Público se manifesta pedindo fosse aberto vista dos autos ao réu para se manifestar sobre documentos juntados na réplica; decisão judicial em 11/06/03 determinando, face a existência de exceção de incompetência apresentada pelo réu em apenso aos autos principais, a remessa do processo ao Tribunal de Justiça por se tratar de ex-prefeito; publicado edital para intimação das partes.

2001

- Ação Civil Pública n°. 030.01.005.237-2
Data Distribuição: 27 de novembro de 2001
Autor: Município de Imbituba
Ré: Lea de Oliveira Lopes
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: improbidade administrativa / danos ao erário público
Local: Município de Imbituba
Decisão: <i>nihil</i>
Última Movimentação: Parecer Ministério Público pelo prosseguimento
Localização: Gabinete do Juiz
Histórico: ação proposta pelo Município de Imbituba com vistas à condenação da ré por ter, na condição de Secretária Municipal da Saúde da gestão anterior (93/96), praticado irregularidades, detectadas pelo Tribunal de Contas, e causado prejuízo ao erário público; pedido complementar de indenização, inexigibilidade e proibição de contratar com a Poder Público; sem pedido liminar; contestação em 29/01/02; réplica em 05/08/02; Ministério Público, em 18/11/02, emite Parecer pelo prosseguimento do feito; processo concluso em 16/12/02.

2001

- Ação Civil Pública nº. 030.01.005.245-3
Data Distribuição: 27 de novembro de 2001
Autor: Município de Imbituba
Réu: Jerônimo Lopes
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: contratação irregular de funcionário
Local: Município de Imbituba
Decisão: remessa autos ao Tribunal de Justiça para julgamento de ex-prefeito
Última Movimentação: decisão em 11/06/03
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta pelo Município de Imbituba objetivando declarar nula a contratação do funcionário Luiz Roberto Pacheco pelo ex-prefeito municipal, que teria desta forma fraudado concurso público e praticado ato de improbidade administrativa; pedido complementar de suspensão dos direitos políticos de 3 à 5 anos e proibição de contratar com a administração pública; réu contestou em 14/01/02; Ministério Público se manifesta em 21/02/03 e pede a procedência da ação; decisão judicial em 11/06/03 determinando a remessa do processo ao Tribunal de Justiça por se tratar de ex-prefeito; publicado edital para intimação das partes.

2001

- Ação Civil Pública n°. 167.01.001.183-3
Data Distribuição: 26 de dezembro de 2001
Autora: Associação Comunitária Praia do Silveira
Réus: Município de Garopaba e Maria da Graça Freitas Teixeira
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: construção em área de preservação permanente / topo de morro
Local: Praia do Silveira, Município de Garopaba
Decisão: concedida liminar posteriormente cassada pelo TJSC
Última Movimentação: encerrada fase postulatória, aguarda designação de audiência de instrução e julgamento
Localização: carga com advogado da associação autora
Histórico: ação objetivando o embargo liminar de re-construção de estabelecimento comercial incendiado localizado no alto do morro da Praia do Silveira; a liminar foi deferida suspendendo as obras quando estas estavam 95 % concluídas e determinando a realização de Estudo de Impacto Ambiental e Licenciamento pela FATMA; a ré Maria da Graça Freitas Teixeira interpôs recurso de agravo de instrumento; a FATMA manifestou-se nos autos dizendo que a edificação em questão não exige licenciamento ambiental e que não se trata de área de preservação permanente; o Tribunal de Justiça, um ano depois, cassou a liminar e autorizou a conclusão da obra; o estabelecimento comercial passou posteriormente a operar; o processo encontra-se em carga com o procurador da associação autora; deve ser designada audiência de instrução e julgamento.

2002

- Ação Civil Pública n°. 030.02.003.629-9
Data Distribuição: 03 de julho de 2002
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Pedro Antônio dos Santos
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: abuso de poder por policial civil / improbidade administrativa
Local: Município de Imbituba
Decisão: concedida liminar de afastamento
Última Movimentação: designada audiência de instrução e julgamento
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta pelo Ministério Público objetivando liminarmente o afastamento da função de policial civil, que colocava os presos da cadeia para atender os cidadãos na delegacia, bem como os levava a trabalhar em seu sítio particular, além de outros abusos e ferimentos aos princípios da administração pública; ao final pediu a condenação em perda da função por ato de improbidade administrativa, suspensão dos direitos políticos de 3 à 5 anos e proibição de contratar com a administração pública; a liminar foi concedida em 22/07/02, determinando o afastamento provisório do réu, sem prejuízo de remuneração; réu contesta em 12/08/02; Ministério Público impugna a contestação em 16/09/02 e pede designação de audiência de instrução e julgamento, pedido reiterado em 26/11/02; despacho judicial designa audiência para o dia 08/10/03; MP se manifesta dizendo que não se opõe a que o réu volte a prestar serviços, desde que não seja no Município de Imbituba e Garopaba; juiz despacha em 22/06/03 revogando parcialmente a liminar para determinar ao réu que retorne as atividades de policial, porque estava recebendo para isso, e oficia a SSP para designar nova delegacia para o réu.

2002

- Ação Civil Pública nº. 030.02.005.290-1
Data Distribuição: 17 de setembro de 2002
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Município de Imbituba, Camada de Vereadores, Antônio Clésio Costa, Evaldo Espezin, João Batista dos Santos e Jaíson Cardoso de Souza
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: inconstitucionalidade de lei orgânica que estabelece número de vereadores acima do permitido pela Constituição Federal
Local: Município de Imbituba
Decisão: sentença homologatória em 11/06/03
Última Movimentação: determinada publicação de edital para intimação partes
Localização: cartório judicial
Histórico: ação proposta pelo Ministério Público com vistas a reduzir o número de vereadores da Câmara de Imbituba dos atuais 13 para nove vereadores, com o afastamento cautelar dos quatro vereadores eleitos acima do número permitido pela Constituição Federal; ação foi precedida de inquérito civil; liminar indeferida em 25/09/02; Câmara de Vereadores contestou em conjunto com os quatro vereadores também réus; Ministério Público, Município de Imbituba, Câmara de Vereadores e todos os seus membros (13) peticionam em conjunto, em 03/12/02, informando a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta pelo qual a Câmara adaptaria a legislação municipal, reduzindo para nove o número de vereadores para o próximo mandato, mantendo-se os vereadores em excesso até o final desta legislatura, e pedindo a homologação; sentença em 11/06/2003 homologando a transação celebrada; determinada a publicação de edital para intimação das partes.

2002

- Ação Civil Pública nº. 030.02.005.651-6
Data Distribuição: 18 de novembro de 2002
Autora: Associação Comunitária Ibiraquera Gramense - ACIG
Réus: Município de Imbituba e Manlio Tostes Agrifoglio
Assunto: Patrimônio Público
Tipo de Evento: Fechamento de Caminhos Tradicionais de Acesso à Praia
Local: Praia do Rosa, Imbituba
Decisão: Concedida Liminar
Última Movimentação: autos conclusos ao juiz
Localização: gabinete juiz
Histórico: ação civil pública objetivando a reabertura de caminho centenário de acesso ao mar que atravessa as terras do réu Manlio Tostes Agrifoglio e por este fechado, bem como a demarcação dos demais caminhos públicos existentes na Praia do Rosa por parte do Município de Imbituba; designada audiência de justificação prévia para 18/12/02; liminar deferida para determinar a demolição das partes dos dois muros que foram construídos sobre caminho em 30/12/02; pedido de reconsideração e de inspeção judicial ao local em 10/01/03; juiz vistoria o local; Ministério Público se manifesta em 14/01/03 no sentido de que a liminar seja mantida; juiz, na mesma data, mantém decisão; réu Manlio Tostes Agrifoglio interpõe recurso de agravo de instrumento; é negado efeito suspensivo ao agravo; réu Manlio Tostes Agrifoglio apresenta contestação em 31/01/03, e posteriormente renuncia ao recurso; deflagra incidente de impugnação ao valor da causa; Município contesta a ação em 31/03/03; o processo segue concluso ao juiz em 02/06/03.

2003

- Ação Civil Pública n°. 030.03.000.200-1
Data Distribuição: 06 de fevereiro de 2003
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Jamaica Engenho Bar e Marcelo Schivitz de Melo
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: poluição sonora / perturbação ao sossego
Local: Praia do Rosa, Município de Imbituba
Decisão: concedida liminar
Última Movimentação: autos conclusos ao juiz
Localização: gabinete juiz
Histórico: Ministério Público, após inquérito civil, propõe ação com vistas a liminarmente interditar o estabelecimento comercial denominado Pico da Tribo em virtude do mesmo propalar som em alto volume, perturbando o sossego público durante toda a noite, além de promover festas ao ar livre, com consumo de drogas, para a final, condenar os réus a promoverem a adequação acústica do estabelecimento; deferida a liminar de interdição em 06/02/03; réus pedem reconsideração do despacho em 07/02/03; liminar é mantida; réus interpõem agravo de instrumento contra a liminar; contestam a ação em 25/02/03; Ministério Público e os réus, em 25/02/03, peticionam em conjunto informando que celebraram acordo para o funcionamento do som em níveis toleráveis apenas no período de carnaval, de 28/02/03 à 05/03/03, após o qual voltaria a interdição; acordo é homologado em 26/02/03, determinando novo lacramento do estabelecimento transcorrido o prazo ajustado.

2003

- Ação Civil Pública nº. 030.03.000.546-9
Data Distribuição: 19 de março de 2003
Autor: Ministério Público de Santa Catarina (substituto processual de Willian da Silva)
Réus: Estado de Santa Catarina e o Município de Imbituba
Assunto: Criança e Adolescente
Tipo de Evento: carência de tratamento médico
Local: Município de Imbituba
Decisão: nihil
Última Movimentação: aguarda contestação réu Município de Imbituba
Localização: Cartório Judicial
Histórico: Ação proposta pelo Ministério Público de Santa Catarina com vistas a compelir o Estado de Santa Catarina a fornecer próteses auditivas e a custear o tratamento fonoaudiólogo e otorrinolaringologista, e o Município de Imbituba a arcar com as despesas de transporte, estadia e alimentação ao menos Willian da Silva. Liminar negada em 19/03/03, porém com a determinação de para a inclusão do menor na lista de espera por tais aparelhos e tratamentos. Houve recurso de agravo por parte do autor e o Tribunal de Justiça em 28/03/03 negou a concessão de efeito suspensivo ativo, isto é, a concessão da tutela antecipada da pretensão deduzida em primeiro grau. Estado de Santa Catarina contesta ação em 15/07/03, alegando não se tratar de caso de ação civil pública e de não estar obrigado a custear o tratamento pleiteado. O processo encontra-se aguardando a contestação do Município de Imbituba.

2003

- Ação Civil Pública nº. 030.03.000.555-8
Data Distribuição: 24 de março de 2003
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réus: Bar Pico da Tribo, Cristiano Plachi e Maria Ferrarezzi Plachi
Assunto: Meio Ambiente
Tipo de Evento: poluição sonora / perturbação sossego
Local: Praia do Rosa, Município de Imbituba
Decisão: concedida liminar
Última Movimentação: autos concluso aos juiz
Localização: gabinete do juiz
Histórico: Ministério Público, após inquérito civil, propõe ação com vistas a liminarmente interditar o estabelecimento comercial denominado Pico da Tribo em virtude do mesmo propalar som em alto volume, perturbando o sossego público durante toda a noite, além de promover festas ao ar livre, com consumo de drogas, para a final, condenar os réus a promoverem a adequação acústica do estabelecimento; deferida a liminar de interdição em 01/04/03; réus pedem reconsideração do despacho e contestam a ação em 15/04/03; Ministério Público e os réus peticionam em conjunto informando que <u>celebraram acordo</u> para o funcionamento do som apenas no ambiente fechado e mediante tratamento acústico; acordo homologado em 30/04/03, com a suspensão da liminar.

2003

- Ação Civil Pública nº. 030.03.001.103-5
Data Distribuição: 30 de maio de 2003
Autor: Ministério Público de Santa Catarina
Réu: Osny Souza Filho
Assunto: Moralidade Administrativa
Tipo de Evento: propaganda pessoal em publicação oficial
Local: Município de Imbituba
Decisão: sentença extinguindo o processo
Última Movimentação: Ministério Público recorre
Localização: gabinete do juiz
Histórico: ação proposta pelo Ministério Público objetivando liminarmente a indisponibilidade dos bens do atual Prefeito de Imbituba, pelo fato do mesmo ter feito ampla propaganda pessoal e de sua administração no Boletim Oficial do Município de Imbituba, publicado com verbas públicas, com vistas à sua reeleição; ao final requer a declaração de inconstitucionalidade dos § 1º. e § 2º. do art. 84, do Código de Processo Penal, que dispõem ser da competência do Tribunal de Justiça o julgamento dos atos de prefeitos municipais, requerendo a nulidade dos atos administrativos que determinaram a publicação e a condenação do Prefeito às penas do art. 12, da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, perda de função, suspensão dos direitos políticos de cinco à oito anos, multa, proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios e incentivos fiscais, além de ressarcir o dano causado aos cofres públicos; processo segue concluso ao juiz em 02/06/03; na mesma data é proferida sentença julgando extinta a ação com base no art. 84, § 1º. e § 2º. do Código de Processo Penal; Ministério Público apela em 11/06/03; juiz recebe a apelação e abre vista ao réu para contra-arrazoar; Ministério Público se manifesta em 18/06/03, dizendo ser incabível a manifestação do réu, haja vista que a decisão implicou no indeferimento da inicial, antes mesmo de sua citação; autos conclusos ao juiz em 23/09/03.

APÊNDICE B – Entrevista

O presente questionário se destina a sustentar uma pesquisa com vista à elaboração de trabalho de conclusão do curso de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas – PPGEP da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, que tem como título “A Ação Civil Pública e a Resolução dos Conflitos Ambientais em Zona Costeira de Santa Catarina”. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que visa apurar o ponto de vista dos sujeitos envolvidos em conflitos ambientais e quais os métodos de resolução mais utilizados. A participação neste estudo não envolve remuneração de espécie alguma, conforme salientado no anexo Termo de Consentimento Informado.

Nome: _____

Estado Civil: _____

Endereço: _____

Profissão: _____

Idade: _____

01. Você participa de alguma associação comunitária ? Qual ?

02. Você sabe o que é uma ação civil pública ?

03. Diante de um conflito que envolva os interesses da comunidade, a quem seus membros recorrem?

04. Como você vê o acesso à Justiça na Comarca de Imbituba ?

05. E ao Ministério Público ?

05. Acrescente o que você achar oportuno ?
